

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

RODRIGO LOFRANO ALVES DOS SANTOS

GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO EM ARRANJOS MULTINÍVEL DE
POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS:
ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Rio de Janeiro

2013

RODRIGO LOFRANO ALVES DOS SANTOS

**GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO EM ARRANJOS MULTINÍVEL DE
POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS:
ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do grau de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Rubens Fontes Filho

Rio de Janeiro

2013

Santos, Rodrigo Lofrano Alves dos

Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais : assistência social, educação e saúde no Programa Bolsa Família / Rodrigo Lofrano Alves dos Santos. – 2013.

171 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho.

Inclui bibliografia.

1. Governança. 2. Políticas públicas. 3. Programa Bolsa Família (Brasil). I. Fontes Filho, Joaquim Rubens. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

RODRIGO LOFRANO ALVES DOS SANTOS


**GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO EM ARRANJOS MULTINÍVEL DE
POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS: ASSISTÊNCIA SOCIAL,
EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data da defesa: 26/09/2013

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Joaquim Rubens Fontes Filho
Orientador (a)



Humberto Falcão Martins



Ricardo Corrêa Gomes

Para Adriana e Luiz, orientadores da minha vida.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, por se fazer sempre presente guiando e iluminando meu caminho.

À minha família, Lou, Dri, Buggy, Danda, Vó, Dudu, Toinha, Babau e Molly, pelo carinho incondicional, pelas perguntas de “quando você volta, Tio?” e pelos sorrisos, que sempre fizeram com que me sentisse querido e em casa, e a toda a família Lofrano/Porto, pelo acolhimento e pelos exemplos de vida.

À minha namorada, Ana Elisa, inspiração e exemplo de dedicação, pela compreensão, apoio, companheirismo, amor, diversão e tudo o mais durante esse caminho, e por ser tudo que eu queria pra mim.

A Nina, Estela, Ju, Uilma e Toinho, por ajudarem a manter tudo em ordem em casa nesse período.

Ao meu orientador, Prof. Joaquim Rubens, pelos questionamentos positivos, pela disponibilidade, pelas excelentes sugestões de literatura, pela compreensão com atrasos e dificuldades, pelas dicas acadêmicas e pelas lições que às vezes nem precisaram ser expressas para serem absorvidas.

Aos meus professores no curso de Mestrado, principalmente à Prof. Alketa Peci, ao Prof. Fernando Tenório, ao Prof. Paulo Emílio Martins, ao Prof. Paulo Roberto Motta, à Prof. Sônia Fleury e à Mestre Vanessa Brulon, pelas contribuições, sugestões e valiosas lições nas disciplinas ministradas, e aos funcionários da FGV, nas pessoas da Celene e da Rafaela, pelo suporte à realização deste trabalho.

À Dra. Ringa Raudla, da Tallinn University of Technology, pelas importantes contribuições e sugestões de referências durante a XVII Conferência da International Research Society for Public Management (IRSPM).

Aos representantes do Programa Bolsa Família e dos setores de assistência social, educação e saúde nos três níveis de governo que se dispuseram a conceder as entrevistas constantes desta pesquisa, pela demonstração de compromisso com o avanço do conhecimento em Administração Pública.

Aos colegas do curso de Mestrado, pelas angústias, leituras, resenhas e trabalhos compartilhados e principalmente pelo respeito e pelos bons momentos com todos. Devo destacar a inteligência (e a fanfarrice) do Alexandre, o piadismo do Celso, a tranquilidade do Flávio, o brilho da Karina, os debates com o Luiz, a alegria da Luiza Castro, a parceria da Thays e a vivacidade do Thiago.

Aos meus grandes amigos/irmãos Titi, Ferreira e o pessoal do Butequis, pelos necessários momentos de bate-papo sobre #mazelas, de esparecimento e de diversão, sempre.

A todos os colegas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tantas pessoas a quem agradecer que seria injusto citar alguns, pelas oportunidades, pelo aprendizado, pelas idéias que deram origem a essa dissertação, pelas experiências, mas principalmente por tornarem possível acreditar que fazemos a diferença por meio do nosso trabalho.

Ao Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, Luís Antônio Padilha, pela confiança e pelo exemplo de liderança, fidelidade à equipe, respeito e palavra (“o combinado não é barato nem caro”, afinal), e a toda a equipe da SAM, pelo compromisso e seriedade.

Aos membros da Carreira de EPPGG, em especial os membros do Comitê Consultivo em 2011, por acreditarem neste projeto, e aos colegas da G11, pelo aprendizado compartilhado ao longo dos últimos anos.

Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por financiar a realização desta pesquisa por meio da concessão de afastamento remunerado no âmbito do Programa de Capacitação de Longa Duração (PCLD).

RESUMO

Este estudo apresenta o desenvolvimento teórico e a aplicação de um modelo voltado à análise de arranjos de governança de políticas públicas que ocorrem quando múltiplas organizações estão envolvidas em lidar com questões complexas. A seguinte pergunta de pesquisa foi proposta: Como opera o conjunto de instrumentos de coordenação empregados na governança de uma política pública transversal? Um estudo de caso exploratório sobre o Programa Bolsa Família foi realizado, especificamente na sua dimensão relacionada à coordenação entre os setores de assistência social, educação e saúde. Os métodos de pesquisa consistiram em análise de conteúdo de documentos e transcrições de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do Programa nos três setores de políticas. Os resultados demonstram como diferentes modos de governança coexistem no arranjo multinível estudado, revelando diversos elementos de coordenação cuja operação concomitante resulta em um modo de governança misto. Contribui-se, assim, para o aperfeiçoamento do Programa e para o desenvolvimento teórico, metodológico e aplicado dos conceitos de governança e de coordenação, ficando demonstrado ser possível integrá-los na análise de políticas públicas transversais.

Palavras-chave: Modos de Governança; Governança Multinível; Mecanismos de Coordenação; Políticas Públicas Transversais; Bolsa Família.

ABSTRACT

This study presents the theoretical development and the application of a model aimed at analysing public policy governance arrangements that occur when multiple organizations are involved to tackle complex issues. The following research question was posed: how does the set of coordination instruments employed in the governance of a cross-cutting policy operate? An exploratory case study about the *Bolsa Família* Program was conducted, specifically on its dimension related to the coordination between health, education and social assistance sectors. Research methods consisted of content analysis of documents and transcripts of semi-structured interviews with key actors of the Program in the three policy sectors. Results demonstrate how different governance modes coexist in the multi-level arrangement studied, revealing several coordination elements which operate concomitantly resulting in a mixed mode of governance. Thus, contributions are made to the improvement of the Program and to the theoretical, methodological and applied development of the governance and coordination concepts, resting demonstrated that it is possible to integrate them in the analysis of cross-cutting public policies.

Keywords: Modes of Governance; Multi-level Governance; Coordination Mechanisms; Cross-Cutting Public Policies; *Bolsa Família*.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Características de hierarquias, mercados e redes.....	19
Tabela 2- Instrumentos de coordenação.....	25
Tabela 3- Mecanismos de coordenação.....	29
Tabela 4- Símbolos de representação dos instrumentos de coordenação.....	35
Tabela 5- Definições constitutivas e operacionais das categorias pré-existentes.....	56
Tabela 6- Resumo dos resultados obtidos pela análise documental.....	80
Tabela 7- Resumo dos resultados obtidos pela análise das entrevistas.....	115
Tabela 8- Símbolos de representação dos instrumentos de coordenação, incluindo os instrumentos emergentes.....	120

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Mapeamento hipotético da estrutura de um arranjo de governança e seus componentes.....	34
Figura 2- Mapeamento hipotético dos instrumentos de coordenação.....	36
Figura 3- Identificação hipotética dos mecanismos de coordenação.....	38
Figura 4- Identificação hipotética dos modos de governança.....	40
Figura 5- Representação esquemática do arranjo de governança multinível do PBF.....	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSM – Brasil Sem Miséria

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CGAN – Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição

CGPBF – Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIR – Comissão Intergestores Regional

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

COAP – Contrato Organizativo de Ação Pública em Saúde

CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde

CONASS – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

COSEMS – Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Estado

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICS – Instância de Controle Social

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MS – Ministério da Saúde

NOB – Norma Operacional Básica

PBF – Programa Bolsa Família

PMAQ – Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade em Saúde

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SICON – Sistema de Condicionalidades

SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1	Governança no Setor Público.....	15
2.1.1	Modos de Governança.....	16
2.1.1.1	Hierarquias.....	16
2.1.1.2	Mercados.....	17
2.1.1.3	Redes.....	17
2.1.2	Modos Mistos de Governança e Metagovernança.....	19
2.1.3	Governança Multinível.....	20
2.2	Mecanismos de Coordenação.....	23
2.2.1	Perspectiva Instrumental.....	23
2.2.2	Perspectiva Cognitiva.....	27
3	DESENVOLVENDO UM MODELO DE ANÁLISE.....	30
3.1	Integrando Modos de Governança a Mecanismos e Instrumentos de Coordenação.....	30
3.2	Modelo de Análise.....	32
3.2.1	Etapa 1: Mapeamento da Estrutura do Arranjo de Governança.....	34
3.2.2	Etapa 2: Mapeamento dos Instrumentos de Coordenação.....	35
3.2.3	Etapa 3: Identificação dos Mecanismos de Coordenação.....	37
3.2.4	Etapa 4: Identificação dos Modos de Governança.....	39
4	METODOLOGIA.....	41
4.1	O Estudo de Caso.....	42
4.1.1	O Caso do Programa Bolsa Família.....	43
4.1.1.1	A Multidimensionalidade da Pobreza.....	44
4.1.1.2	As Condicionalidades e a Coordenação Intersetorial e Intergovernamental no Programa Bolsa Família.....	45
4.2	Coleta de Dados.....	47
4.2.1	Documentos.....	48
4.2.2	Entrevistas.....	49
4.3	Análise dos Dados.....	53
5	RESULTADOS.....	62

5.1	Categorias Identificadas na Análise Documental.....	62
5.2	Categorias Identificadas na Análise das Entrevistas.....	81
6	APLICANDO O MODELO DE ANÁLISE AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	119
6.1	O Arranjo de Governança Multinível do Programa Bolsa Família.....	120
6.2	Modos Mistos de Governança por Nível de Análise.....	124
6.2.1	O Nível Horizontal Superior.....	125
6.2.2	O Nível Vertical.....	128
6.2.3	O Nível Horizontal Intermediário.....	132
6.2.4	O Nível Horizontal Inferior.....	134
6.3	Interações entre os Níveis de Análise.....	135
7	CONCLUSÃO.....	138
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143
	APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas com Atores Centrais.....	148
	APÊNDICE B – Roteiro das Entrevistas com Atores Setoriais.....	149
	APÊNDICE C – Trechos selecionados das transcrições das entrevistas por categoria primária.....	150

1 INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta o desenvolvimento teórico e a aplicação de um modelo voltado à análise de arranjos de governança de políticas públicas que ocorrem quando mais de uma organização está envolvida no enfrentamento de questões complexas, transversais. Entender como desenhar e gerenciar arranjos entre múltiplas organizações para lidar com questões complexas parece desde sempre ter sido um dos mais importantes objetivos tanto de acadêmicos quanto de praticantes no campo da Administração Pública (PETERS, 1998).

Questões de políticas são consideradas complexas (ou *wicked*) quando, entre outros fatores, não se encaixam nos limites de uma única área de política, atravessando os mandatos das organizações existentes – públicas ou privadas – e tornando a coordenação interorganizacional um imperativo. Essas questões transversais se referem a “situações sociais problemáticas em que: (1) não há solução óbvia; (2) muitos indivíduos e organizações estão necessariamente envolvidos; (3) há discordância entre atores; e (4) mudanças de comportamento desejadas são parte da solução” (FERLIE et al, 2011, p. 308, tradução nossa). A crescente percepção de que questões complexas são mais frequentes do que no passado contribui para a emergência de uma diversidade de conceitos e definições teóricas e categorias operacionais nem sempre convergentes, o que pode dificultar a construção de consensos e o desenvolvimento paradigmático no campo (PFEFFER, 1993).

Governança talvez seja o mais difundido e popular desses conceitos, relacionados à noção de um processo de elaboração e implementação de políticas mais flexível, inovador, coordenado e baseado na interação entre atores (TORFING et al, 2012). Sua diversidade de usos, com frequente emprego de prefixos, adjetivos ou qualificadores (corporativa, em rede, democrática, interativa, colaborativa, ambiental, global, boa, multinível, metagovernança e outros), tem sido acusada de resultar em imprecisão e esvaziamento de significado (ROBICHAU, 2011). De fato, a construção de consensos teóricos e avanços nos aspectos operacionais do conceito são fundamentais para sua aplicação na pesquisa empírica, assim como em arranjos de políticas na prática. Se por um lado o debate teórico parece amadurecer e perspectivas comuns possam ser vislumbradas (ROBICHAU, 2011), por outro pouco avanço foi feito no sentido de tornar o conceito operacional para gestores de políticas públicas.

Apesar de mais corriqueiro e eivado de senso comum, o termo coordenação tampouco tem aplicação imediata ou homogênea. Apesar de algumas conceituações serem bastante simples – “coordenação é gerenciar dependências entre atividades” (MALONE e CROWSTON, 1991, p. 3, tradução nossa) –, sua aplicação ao contexto de políticas e organizações públicas passa por discussões sobre seu caráter de processo de agregação de decisões ou de estado-final desse processo (PETERS, 1998) e pela desambiguação em relação a conceitos similares, como cooperação, colaboração e integração (KEAST, 2003). A centralidade do conceito na análise, elaboração e implementação de políticas públicas transversais, no entanto, é inegável. Como apontam Bouckaert et al (2010, p. 13-14, tradução nossa), “quanto mais o setor público evoluiu e se expandiu, mais a incoerência e a falha na capacidade de encorajar, ou coagir, programas a trabalharem em conjunto passaram a ser vistas como umas das mais cruciais causas-raiz das numerosas falhas de governo percebidas”.

Ademais, as interseções entre as tradições de literatura de governança e de coordenação não foram ainda totalmente exploradas, apesar da complementaridade entre elas e do uso não raro intercambiável e até tautológico desses conceitos. A combinação das perspectivas de governança e de coordenação pode ser útil a processos de análise, elaboração e implementação de políticas públicas transversais ao lançar luz sobre relações ocultas entre elementos de arranjos complexos, fortalecendo ao mesmo tempo o poder teórico e a aplicabilidade operacional dos dois conceitos.

Propõe-se aqui que desagregar a governança de uma política transversal em um arranjo multinível e focalizar a análise nos seus instrumentos e mecanismos de coordenação facilita a identificação das diferentes categorias teóricas subjacentes a eles, adequadas para descrever a governança de cada nível específico. Esses elementos podem então ser agregados e analisados em conjunto para explicitar a combinação de modos de governança no arranjo e permitir seu (re)desenho e gerenciamento, ou, em outras palavras, sua metagovernança.

Assim, a seguinte pergunta de pesquisa foi formulada: Como opera o conjunto de instrumentos de coordenação empregados na governança de uma política pública transversal? O objetivo geral da pesquisa é descrever essa operação, visando contribuir para o avanço do debate teórico e aplicado sobre governança e coordenação e identificar possibilidades de melhorias no arranjo de governança estudado.

Para tanto, um estudo de caso exploratório sobre o Programa Bolsa Família (PBF) foi realizado, especificamente na sua dimensão relacionada à coordenação entre os setores de assistência social, educação e saúde. Com isso, buscou-se, como objetivos específicos:

- Levantar as principais convergências teóricas entre a literatura de governança e a de coordenação de políticas públicas;
- Propor um modelo de análise de arranjos de governança de políticas públicas transversais;
- Apresentar as principais características de transversalidade do Programa Bolsa Família;
- Identificar os instrumentos de coordenação empregados no arranjo de governança multinível do Programa Bolsa Família; e
- Descrever a combinação de modos de governança presentes no arranjo de governança multinível do Programa Bolsa Família.

Esta seção introdutória buscou apresentar os aspectos gerais da pesquisa, contextualizando o problema de pesquisa, justificando sua relevância, enunciando a pergunta de pesquisa e apontando seus objetivos. Segue-se, na seção 2, a revisão do referencial teórico utilizado como forma de desvendar e descrever arranjos de governança de políticas públicas transversais. São apresentados o conceito de governança utilizado neste trabalho; os modos de governança mais comumente descritos na literatura e a conclusão de que “é o *mix* que importa” (RHODES, 1997, tradução nossa); os arcabouços de governança multinível; e duas diferentes perspectivas sobre mecanismos de coordenação, incluindo as respectivas tipologias. A seção 3 consiste no desenvolvimento de um modelo de análise de arranjos de governança de políticas públicas transversais, a partir da discussão e integração das perspectivas teóricas apresentadas na seção anterior. A seção 4 apresenta o método geral utilizado no trabalho, o estudo de caso qualitativo, bem como as características do caso escolhido e os métodos específicos para coleta (análise documental e entrevistas) e análise dos dados (análise de conteúdo categorial). Em seguida, a seção 5 descreve os principais resultados primários obtidos, estruturando os níveis de análise do arranjo de governança do PBF e descrevendo suas características a partir das categorias identificadas. Na seção 6, procede-se à aplicação do modelo de análise desenvolvido na seção 3 ao caso descrito na seção 4, identificando os modos de governança por nível de análise com base nos seus instrumentos e mecanismos de coordenação. Por fim, a seção 7 sumariza as principais contribuições do trabalho e aponta para uma agenda de pesquisa futura.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta os elementos teóricos utilizados na análise ora proposta, quais sejam: o conceito de governança adotado; os modos de governança mais comumente descritos na literatura e a idéia de modos de governança mistos e meta-governança; a governança multinível; e diferentes perspectivas sobre mecanismos de coordenação.

2.1 Governança no Setor Público

Diversos autores envidaram relevantes esforços na revisão dos diferentes usos, definições ou conceitos de governança (KOOIMAN, 1999; OSBORNE, 2006; ROBICHAU, 2011; TORFING et al, 2012). Torfing et al (2012, p. 14, tradução nossa) define o termo de forma ampla, como “o processo de dirigir a sociedade e a economia por meio de ação coletiva de acordo com alguns objetivos comuns”.

A definição de governança aqui adotada será aquela proposta por Kooiman (1999, p. 70, tradução nossa) para governança sócio-política (ou interativa): “todos os arranjos interativos em que atores públicos e privados participam voltados à solução de problemas sociais, ou à criação de oportunidades sociais, e ao atendimento às instituições nas quais essas atividades de governo têm lugar”. Essa definição também é adotada por Meuleman (2008).

Governança, no entanto, não é um conceito homogêneo, apresentando diferentes padrões de regras e mecanismos de alocação, que configuram diferentes estilos ou modos. Esses modos de governança podem tanto ser descritos como tipos-ideais quanto observados em variadas e complexas combinações em casos reais de políticas (CONSIDINE e LEWIS, 1999, 2003; ENTWISTLE et al, 2007; GRANDORI, 1997; KEAST et al, 2006; LOWNDES e SKELCHER, 1998; MEULEMAN, 2008; ROBICHAU, 2011; TENBENSEL, 2005; YOO e KIM, 2012), como apontado a seguir.

2.1.1 Modos de Governança

Os modos de governança mais comumente citados na literatura são hierarquias, mercados e redes, embora a existência de outros modos não possa deixar de ser considerada, haja vista que há argumentos teóricos que sustentam outras tipologias (TENBENSEL, 2005). Robichau (2011, p. 118, tradução nossa) observa que “o papel que redes desempenham na governança permanece no primeiro plano dos debates”. Alguns dos mais citados e reconhecidos autores no campo “tendem a equiparar governança a formas de governança em rede que são ou definidas como um híbrido de hierarquia e mercado ou como um modo distinto de governar suplementar a hierarquias e mercados” (TORFING et al, 2012, p. 13, tradução nossa). Essa visão pode ser considerada estreita caso se pretenda explorar a diversidade de formas de interação entre atores sociais, indo das mais conhecidas formas hierárquicas ou procedimentais às mais recentes formas de mercado, além das redes, como é o caso neste estudo. Por isso, serão descritos a seguir os três modos de governança mais aceitos na literatura.

2.1.1.1 Hierarquias

O mais explorado dos três principais modos de governança são as hierarquias. Hierarquias são caracterizadas pela padronização de regras e procedimentos, pelo exercício da autoridade em cadeias de comando complexas, pela supervisão e pela centralização (CONSIDINE e LEWIS, 1999, 2003; ENTWISTLE et al, 2007). Em hierarquias, objetivos sociais são alcançados por meio do cumprimento dos devidos procedimentos. Entretanto, a centralização pode levar a um distanciamento da realidade dos problemas a serem resolvidos, a padronização pode levar ao formalismo excessivo e as estruturas burocráticas podem se tornar progressivamente fechadas a organizações de fora dos “silos” governamentais estabelecidos (ENTWISTLE et al, 2007). A relevância das hierarquias como um modo de governança tem sido questionada face à emergência de perspectivas mais horizontais e fragmentadas associadas a mercados ou redes, e houve acadêmicos e gestores que chegaram a apontar a incapacidade de hierarquias para lidar com as complexidades das sociedades atuais, mas um recente movimento aponta para a persistência das hierarquias, em função de seus

benefícios, como *accountability*, especialização e racionalização, e de suas profundas raízes no sistema institucional representativo (ROBICHAU, 2011).

2.1.1.2 Mercados

O modo de governança de mercado é entendido por alguns autores, como Robichau (2011, p. 124, tradução nossa), como “as formas estratégicas com que governos empregam parcerias público-privadas, associações colaborativas, terceirizações, relações contratuais e *third-party government* como forma de cumprir seus propósitos”, em relação a organizações privadas tanto lucrativas quanto não lucrativas. A abordagem aqui proposta, no entanto, demanda uma definição do caráter de coordenação social dos mercados, de forma que possa ser identificado também em arranjos diferentes dos supracitados, mesmo dentre organizações públicas autônomas, por exemplo. Nesse sentido, Entwistle et al (2007, p. 65, tradução nossa) afirma que “mercados se coordenam por meio do auto-interesse individual orquestrado por um sistema de troca baseado em preço”. Arranjos de mercado resultam em maior flexibilidade gerencial e discricionariedade para empregados públicos, decorrentes de menos regras e supervisão (YOO e KIM, 2012). Competição é uma condição necessária e considerada como fator de aumento da eficiência (ENTWISTLE et al, 2007; YOO e KIM, 2012). Os problemas associados aos mercados como modos de governança são apontados por Entwistle et al (2007, p. 67, tradução nossa): “perda de bem-estar associada com competição não baseada em preço entre fornecedores rivais [...] [que] inevitavelmente gastarão recursos em atividades de promoção”; “[incentivos] aos agentes para desenhar serviços que atendam às especificações do principal, muito embora o conhecimento prático e local possa dar aos agentes um entendimento superior dos problemas da oferta de serviços”; e “custos de transação devido à preparação dos contratos e supervisão dos trabalhos”.

2.1.1.3 Redes

Redes são possivelmente o mais controverso modo de governança, haja vista que outros conceitos têm sido propostos como o terceiro modo – comunidades, profissões, clãs,

igualitarismo, dentre outros (ENTWISTLE et al, 2007; TENBENSEL, 2005) – e também devido a suas diferentes definições, tipologias e tradições (GRANDORI, 1997; KLIJN, 2008; MANDELL e KEAST, 2008; ROBICHAU, 2011). Redes são arranjos auto-organizados que se baseiam em solidariedade, motivações altruísticas e relações de confiança para coordenar atores sociais que compartilham recursos e autoridade para tomar decisões, principalmente por meio de negociações (BÖRZEL, 2011; ENTWISTLE et al, 2007; LOWNDES e SKELCHER, 1998; YOO e KIM, 2012). Os aspectos positivos das redes estão relacionados com um melhor processo de tomada de decisão, alimentado pelo compartilhamento de conhecimento entre atores participantes, inovação e reciprocidade (ENTWISTLE et al, 2007; ROBICHAU, 2011). Por outro lado, podem apresentar problemas de igualdade, *accountability*, legitimidade democrática e equidade (ROBICHAU, 2011), isolamento em relação a atores externos, travas cognitivas e comportamento “carona”, com consequente sobrecarga (ENTWISTLE et al, 2007).

A tabela 1, traduzida de Bouckaert et al (2010, p. 35, tradução nossa), resume as principais características atribuídas a hierarquias, mercados e redes.

Tabela 1- Características de hierarquias, mercados e redes

	Hierarquias	Mercados	Redes
Base de interação	Autoridade e domínio	Troca e competição	Cooperação e solidariedade
Propósito	Objetivos projetados e controlados conscientemente	Resultados criados espontaneamente	Propósitos projetados conscientemente ou resultados criados espontaneamente
Orientação, controle e avaliação	Normas e padrões, rotinas, supervisão, inspeção, e intervenção de cima pra baixo	Oferta e demanda, mecanismo de preços, auto-interesse, lucro e perdas como avaliação, tribunais, mão invisível	Valores compartilhados, análise comum de problemas, consenso, lealdade, reciprocidade, confiança, avaliação – reputação informal
Papel do governo	Elaborador de regras e condutor de cima pra baixo; atores dependentes são controlados por regras	Criador e guardião de mercados, comprados de bens; atores são independentes	Facilitador, gestor e participante de redes
Recursos necessários	Autoridade Poder	Barganha Informação Poder	Cooptação mútua Confiança
Base teórica	Burocracia weberiana	Neoinstitucionalismo econômico	Teoria de redes

Fonte: Bouckaert et al (2010, p. 35, tradução nossa)

2.1.2 Modos Mistos de Governança e Metagovernança

Apesar das diferenças nas lógicas subjacentes a esses modos de governança e na forma como levam à coordenação social, eles podem ser vistos como intercambiáveis até algum ponto e passíveis de uma série de combinações. De fato, esses modos são considerados tipos-ideais, que não ocorrem separadamente, mas sim coexistem em formas combinadas e dinâmicas (ENTWISTLE et al, 2007; LOWNDES e SKELCHER, 1998; MEULEMAN, 2008; RHODES, 1997; YOO e KIM, 2012). Esses modos de governança mistos são um resultado da adoção de novos modos de governança sobre os anteriores, cujos atributos, no entanto, persistem, em um processo de sobreposição que reflete o crescentemente complexo, especializado e fragmentado caráter dos temas de políticas e as diferentes respostas dos atores

relacionados (RHODES, 1997), sob efeito de variáveis situacionais (CONSIDINE e LEWIS, 2003; LOWNDES e SKELCHER, 1998; MEULEMAN, 2008; YOO e KIM, 2012). Por isso, “é o *mix* que importa” (RHODES, 1997, tradução nossa).

Yoo e Kim (2012, p.817, tradução nossa) listam como variáveis situacionais que podem influenciar a adoção de diferentes modos de governança o “estágio da política” (LOWNDES e SKELCHER, 1998), os “problemas da política” (MEULEMAN, 2006 apud YOO e KIM, 2012), os “aspectos individuais de cada país” (MEULEMAN, 2008), e as “tarefas departamentais”, identificadas a partir de sua pesquisa empírica.

Assim, considerando a diversidade de modos mistos que pode resultar de diferentes combinações de variáveis situacionais o conceito de metagovernança foi proposto como o processo de “desenhar e gerir, alternar e combinar” os diferentes estilos de governança, ou, em outros termos, como a “governança da governança” (MEULEMAN, 2008, p. vii, tradução nossa; PETERS, 2010). O conceito de metagovernança se torna mais imperioso haja vista que hierarquias, mercados e redes têm potencial para se prejudicar mutuamente, devido a diferenças inerentes tais como suas lógicas internas, a forma como os atores são considerados ou o tipo de relação entre esses atores em cada um dos modos (MEULEMAN, 2008).

As formas como as combinações de modos de governança se manifestam são potencialmente complexas, o que demanda modelos de análise sistemáticos que permitam estruturar as diversas relações entre os diferentes atores envolvidos. Nesse sentido, um desdobramento do conceito de governança voltado a arranjos de múltiplos níveis será descrito a seguir, a governança multinível.

2.1.3 Governança Multinível

O conceito de governança multinível ganhou importância no debate em torno da integração europeia, em que normalmente se refere à transferência jurisdicional de poder dos Estados centrais em diferentes direções: para cima (os órgãos transnacionais europeus), para baixo (o nível local) e lateralmente (para atores privados ou não-lucrativos). Também se aplica a relações federativas ou intergovernamentais, pois descreve a típica divisão de

autoridade, jurisdições e competências entre níveis de governo, indo além destas ao incluir interações com atores não-governamentais (CHARBIT, 2011; HOOGHE e MARKS, 2003).

Este trabalho utiliza o conceito de governança multinível em uma abordagem analítica, de forma a desvendar a complexidade de um objeto de estudo caracterizado por múltiplos níveis de interação e heterogeneidade. Abordagens multinível podem ser úteis para entender arranjos de governança que envolvem (CHARBIT, 2011, p. 13, tradução nossa):

O compartilhamento explícito ou implícito de autoridade, responsabilidade, desenvolvimento e implementação sobre a elaboração de políticas [...] (i) através de diferentes ministérios e/ou agências no nível do governo central (horizontal superior), (ii) entre diferentes camadas de governo nos níveis local, regional, provincial/estadual, nacional e supranacional (vertical), e (iii) através de diferentes atores no nível subnacional (horizontal inferior).

Descentralização é um conceito central, e o equilíbrio entre receitas e competências no nível local é um tema essencial.

Hooghe e Marks propõem uma categorização em dois tipos contrastantes e alternativos de governança multinível. De acordo com os autores (2003, p. 236, tradução nossa):

O tipo I de governança multinível descreve jurisdições em um número limitado de níveis. Essas jurisdições [...] têm propósito geral. Isto é, elas agrupam múltiplas funções, incluindo séries de responsabilidades sobre políticas e, em muitos casos, um sistema judicial e instituições representativas. Os limites de pertencimento a essas jurisdições não se intersectam. Isso vale para jurisdições em qualquer um dos níveis e para jurisdições que atravessam os níveis. [...] As jurisdições territoriais são planejadas para ser, e normalmente são, estáveis por períodos de várias décadas ou mais.

O tipo II de governança multinível [...] é composto por jurisdições especializadas. A governança de tipo II é fragmentada em partes funcionalmente específicas. [...] O número dessas jurisdições é potencialmente enorme, e as escalas nas quais elas operam variam de maneira fina. [...] Elas tendem a ser mais estreitas e flexíveis.

A governança de tipo II se insere na de tipo I, e isso gera questões de coordenação ainda mais complexas do que aquelas inerentes aos esquemas intergovernamentais tradicionais. Por outro lado, dessa forma, “a governança multinível permite aos tomadores de decisão ajustarem a escala de governança para refletir a heterogeneidade” (HOOGHE e MARKS, 2003, p. 236, tradução nossa), um atributo útil à análise de arranjos de políticas públicas em países com marcadas diferenças e desigualdades territoriais como o Brasil.

Quanto à relação com os diferentes modos de governança, a governança multinível já foi considerada como uma alternativa ao governo hierárquico, mas também já contemplou a inserção de instituições governamentais formais na forma de redes de políticas (HOOGHE e MARKS, 2003). A governança de tipo I de Hooghe e Marks se assemelha mais ao modo de governança hierárquico, pelo seu caráter constitucional, baseado em regras e com autoridades definidas, o que não significa, no entanto, que exista qualquer relação hierárquica entre os níveis de um arranjo multinível, mas sim que essas características fundamentais de hierarquias como modos de governança se fazem presentes. O tipo II de governança, por sua vez, está mais relacionado a mercados e redes, dada a tendência mais flexível e auto-organizativa de ambos. A metagovernança de arranjos de governança multinível, porém, ainda é uma frente a ser explorada.

Portanto, a governança multinível se presta a estabelecer uma estrutura na qual distribuir os atores envolvidos com determinada política pública e as interações entre eles, seja nos níveis federativos horizontais tradicionais (federal, estadual e municipal, no Brasil), seja no nível vertical, intergovernamental, seja nas diferentes territorialidades assumidas por esses atores na sua atuação em nível local. A partir disso, deve-se buscar identificar os atributos dos diferentes modos de governança em arranjos de governança multinível. Essa identificação permitiria metagovernar as combinações de modos de governança de forma a minimizar conflitos e maximizar sinergias entre eles, considerando as variáveis situacionais. O exame dos mecanismos de coordenação empregados em um arranjo de governança pode fornecer os elementos para essas tarefas.

2.2 Mecanismos de Coordenação

Se governança é relacionada a “ação coletiva” (TORFING et al, 2012) ou a “arranjos interativos” (KOOIMAN, 1999), e seus diferentes tipos-ideais de modos ou estilos são definidos por suas lógicas internas de coordenação social (MEULEMAN, 2008), é possível supor que os mecanismos pelos quais atores em um arranjo de governança se coordenam determinam os atributos dos modos de governança nesse arranjo, e portanto revelam seu *mix* de governança. Consequentemente, ao alterar esses mecanismos, o *mix* também seria alterado.

Nesse sentido, duas formas de se agrupar mecanismos de coordenação merecem atenção. A primeira busca elencar instrumentos, estruturas e estratégias empregadas pelos atores que se coordenam (ALEXANDER, 1998; BOUCKAERT et al, 2010; PETERS, 1998), a qual denominarei Perspectiva Instrumental. A segunda perspectiva tem seu foco nas racionalidades subjacentes aos processos de coordenação, seguindo as tradições do campo de Economia Organizacional sobre tomada de decisão (GRANDORI, 1997, 2001), a qual denominarei Perspectiva Cognitiva. Ambas permitem estabelecer uma relação entre coordenação e governança, e suas perspectivas podem ser trabalhadas de forma complementar na análise de políticas públicas transversais, embora em nenhum dos casos citados essa tenha sido a intenção original dos respectivos autores.

2.2.1 Perspectiva Instrumental

Bouckaert et al (2010) realizam uma extensa revisão da literatura sobre mecanismos de coordenação, no que denomino Perspectiva Instrumental. A partir disso, os autores desenvolvem uma classificação de mecanismos e instrumentos de coordenação baseada em hierarquias, mercados e redes como mecanismos de coordenação fundamentais, além de uma metodologia sistemática para mapeamento desses instrumentos, visando a análises comparativas das mudanças nos padrões de especialização e coordenação em nível governamental em sete países. O fato de que Bouckaert et al (2010) chamam de mecanismos de coordenação aquilo que foi anteriormente apresentado como modos de governança será discutido mais adiante.

A essas três abordagens teóricas dominantes, os autores relacionam, em maior ou menor grau, grupos de instrumentos de coordenação, definidos como “atividades ou estruturas específicas criadas para acarretar coordenação” (BOUCKAERT et al, 2010, p. 50, tradução nossa). A relação entre hierarquias, mercados e redes e os instrumentos de coordenação específicos é estabelecida pelos autores a partir da identificação de “recursos para coordenação” empregados por cada instrumento. Dessa forma, hierarquias requerem “autoridade” (baseada em legitimidade) e “poder” (uso da lei, orçamentos e coerção) como recursos de capacidade de coordenação; mercados se baseiam em “barganha” e “informação”; e redes empregam “informação”, “normas” e, em menor medida, “cooptação mútua” e “barganha” (BOUCKAERT et al, 2010, pp. 49-50, tradução nossa). Os autores alertam, entretanto, para o fato de que a maioria dos instrumentos não corresponde única e exclusivamente à manifestação de hierarquias, mercados ou redes, apresentando diferentes graus de mais de um deles.

A tipologia de Bouckaert et al (2010) consiste num conjunto de 13 instrumentos, alguns deles com subdivisões, agrupados como instrumentos ou de gestão ou estruturais. A tabela 2 lista os instrumentos, evidenciando os mecanismos básicos a que se relacionariam e os recursos para coordenação mobilizados com seu uso.

Tabela 2- Instrumentos de coordenação

Instrumento	Mecanismo subjacente	Fonte de capacidade de coordenação envolvida					
		Autoridade	Poder	Barganha	Informação	Normas	Cooptação mútua
Instrumentos de gestão							
1. Gestão estratégica (planejamento e avaliação) Dependente do objetivo e processo primários	Rede - hierarquia						
1.1. Gestão estratégica de baixo pra cima e interativa	Rede			+	+		+
1.2. Gestão estratégica de cima pra baixo e unilateral	Hierarquia	+	+				
2. Gestão financeira (orçamento, contabilidade e auditoria) Dependente do objetivo e foco	Hierarquia – mercado – rede						
2.1. Sistemas de gestão financeira tradicionais orientados por recursos	Hierarquia	+	+	+			
2.2. Sistemas de gestão financeira orientados por resultados focados em incentivos às unidades	Mercado			+			
2.3. Sistemas de gestão financeira orientados por resultados orientados para troca de informações e consolidação de acordo com portfólios de programas	Rede				+		
3. Aprendizagem interorganizacional: gestão da cultura (por meio de treinamento, rotatividade, gestão de carreiras, mercado de trabalho interno); gestão de competências e informações	Predomínio de rede / mercado				+	+	+
4. Instrumentos procedimentais relativos a consulta e revisão obrigatórias	Predomínio de hierarquia / rede dependendo da natureza compulsória	+		(+)	+		

(continua)

Tabela 2 (continuação)

Instrumento	Mecanismo subjacente	Fonte de capacidade de coordenação envolvida					
		Autoridade	Poder	Barganha	Informação	Normas	Cooptação mútua
Instrumentos estruturais							
5. Remanejamento de competências: fusões ou divisões organizacionais; centralização (descentralização)	Predomínio de hierarquia	+	+				
6. Remanejamento de linhas de controle	Predomínio de hierarquia	+	+				
7. Estabelecimento de uma função ou entidade específica de coordenação; linhas de controle	Predomínio de hierarquia	+	+				
8. Mercados regulados: mercados internos, quase-mercados, mercados de <i>voucher</i> e mercados externos	Predomínio de mercado	(+)		+	+		
9. Sistemas de troca de informações	Predomínio de rede				+		
10. Órgãos de assessoramento e órgãos consultivos / deliberativos	Predomínio de rede			(+)	+		+
11. Entidades para tomada de decisão coletiva	Predomínio de rede			+	+		+
12. Organizações comuns (organizações parceiras)	Predomínio de rede (hierarquia)			+	+	+	+
13. Estruturas de gestão em cadeia	Predomínio de rede			+	+	+	+

Legenda: + uso primário deste recurso para coordenação; (+) uso adicional e limitado deste recurso para coordenação

Fonte: Bouckaert et al (2010, p. 52, tradução nossa)

2.2.2 Perspectiva Cognitiva

Para Grandori (1997, p. 29, tradução nossa), “a variedade de formas de governança que são descritas e estimadas teoricamente é baixa demais em relação à variedade observada na vida econômica”, e “as formas pelas quais as diferentes estruturas básicas de governança são conceituadas não são homogêneas”. Além disso, a autora também argumenta que o foco em estruturas e instrumentos de coordenação aumenta o risco de interpretações equivocadas decorrentes de variações nos nomes dados a estruturas específicas e diminui seu poder explicativo.

Ela propõe, como estratégia de análise e pesquisa, as seguintes opções metodológicas (GRANDORI, 1997, p. 33, tradução nossa):

- mudar o nível de análise da descrição direta e tipificação de estruturas de governança para a modelagem dos mecanismos de coordenação constitutivos e das alocações de direitos organizacionais;
- reconstruir uma variedade mais ampla de estruturas de governança como combinações desses componentes constitutivos;
- distinguir entre mecanismos de coordenação que dependem de diferentes processos e requisitos cognitivos;
- abandonar a divisão entre racionalidade absoluta e limitada para conceber todos os processos cognitivos e de decisão como diferentes formas de racionalidade limitada ou heurística, facilitando dessa forma uma análise comparativa de estruturas de governança econômica como uma comparação entre diferentes modelos de racionalidade limitada.

Ao longo de seus estudos sobre relações interfirmas, a pesquisadora desenvolveu diversas tipologias ligeiramente diferentes para mecanismos de coordenação. Adotaremos a tipologia proposta em Grandori (1997) por sua relação com a literatura de governança e a perspectiva instrumental de mecanismos de coordenação. Essa tipologia distingue oito diferentes mecanismos de coordenação baseados em diferenças nos requisitos cognitivos de informação, nos processos de tomada de decisão e nas situações às quais se aplicam.

O mecanismo de coordenação por “preços” é definido por ações unilaterais baseadas em cálculos de maximização do lucro por atores que se baseiam no seu “conhecimento local” sobre capacidades de produção ou consumo, sem transmissão de informação ou conhecimento e sem ações concertadas com outros atores, sendo a dinâmica de preços o conjunto suficiente de informação heurística. A autora considera “jogos” como um mecanismo de coordenação que compartilha as mesmas características de confiança no conhecimento local, ausência de comunicação e decisão unilateral, mas pelo qual as decisões se baseiam no conjunto de interações prévias. O mecanismo de “votos” também compartilha as mesmas características, mas é aplicável a problemas de ação coletiva ao invés de problemas de trocas.

Em contraste, relações de “autoridade” e de “agência” são mecanismos de coordenação que se baseiam em comunicações bilaterais para a definição do conjunto de ações sobre as quais direitos de decisão e controle serão consensualmente transferidos entre os atores, implicando um mínimo de interação, no entanto. Sob autoridade, esses direitos são centralizados em um ator central. Como Grandori (1997, p. 35, tradução nossa) aponta:

Autoridade é um mecanismo de governança factível somente se informação e competência [...] podem ser transferidas para e manejadas por um único ator, uma “zona de aceitação” positiva da autoridade existe, as ações de outros atores supervisionados são observáveis, e se o sistema não é tão grande a ponto de incorrer em uma enorme sobrecarga dos canais de comunicação e perdas de controle.

Quando estas condições não estão presentes, os direitos de decisão serão descentralizados para os próprios atores, ou “agentes”.

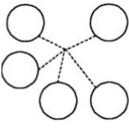
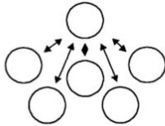
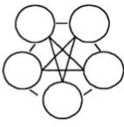
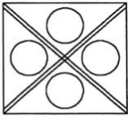
“Grupos” de pares, ou equipes, e “negociação” são relacionados a condições de complexidade de informação e conhecimento. Em grupo, direitos básicos sobre decisão, controle, recompensas residuais e propriedade são mais ou menos descentralizados. Grupos requerem que haja algum grau de convergência entre os interesses dos atores. Quando há conflito, as negociações são o mecanismo mais adequado.

Finalmente, coordenação por “normas e regras” significa “o estabelecimento de modelos *estáveis* de ação, legitimados pelo uso, hábito ou lei” (Grandori, 1997, p. 37,

tradução nossa, *itálico no original*), baseados em decisão unilateral (não-concertada), que tem propriedades de redução de custos de informação e de complexidade cognitiva e é aplicável a um grande número de atores.

A tabela 3 resume as principais características dos mecanismos descritos, evidenciando os critérios de classificação.

Tabela 3- Mecanismos de coordenação

Mecanismo	Requisitos de informação	Tomada de decisão	Situações	Representação esquemática
Preços Jogos Votos	Conhecimento local e informação codificada comum	Decisão unilateral calculativa	Trocas Interações sucessivas Ação coletiva	
Autoridade Agência	Comunicação bilateral	Transferência de direitos de decisão	Centralização de informações e competências; aceitação positiva; ações observáveis; sistema de comunicação e controle manejável Ausência de uma das características acima	
Grupos Negociação	Comunicação multilateral	Decisões conjuntas	Complexidade de informação e conhecimento; convergência de interesses Complexidade de informação e conhecimento; conflito de interesses	
Normas e regras	Conhecimento comum	Decisão unilateral não-calculativa	Estabilidade; legitimação pelo uso, hábito ou lei	

Fonte: elaboração própria, com base em Grandori (1997, 2001, p. 97)

Na seção a seguir será desenvolvido um modelo de análise de arranjos de governança de políticas públicas transversais que permite a integração do referencial teórico apresentado e sua aplicação ao caso a ser estudado.

3 DESENVOLVENDO UM MODELO DE ANÁLISE

Estabelecer qualquer tipo de taxonomia conceitual é um desafio permanente. Autores que se esforçaram nesse sentido vêm, ao longo de sua produção acadêmica, alterando e refinando as tipologias e modelos propostos (BOUCKAERT et al, 2010; GRANDORI, 1997, 2001; PETERS, 1998). A seguir, são discutidos elementos das diferentes correntes teóricas apresentadas, visando avançar na convergência terminológica necessária ao desenvolvimento do campo e na construção de um modelo de aplicação.

3.1 Integrando Modos de Governança a Mecanismos e Instrumentos de Coordenação

No que tange às diferenças entre governança e coordenação, ao menos nos aspectos que podem afetar o modelo de análise aqui proposto, cabe observar como uma mesma classificação atende a diferentes denominações na literatura, como visto para a tríade hierarquias/mercados/redes. Bouckaert et al (2010, p. 17, tradução nossa) dão uma pista da distinção adotada por eles ao descrever governança como “significando algum nível de coordenação não apenas no setor público mas também entre os setores público e privado”, uma vez que o trabalho dos autores limita-se ao contexto interorganizacional no setor público. Tal distinção pode ser considerada artificial, limitando a utilização de conceitos teóricos que podem ser utilizados na perspectiva mais ampla da governança, qualquer que seja a esfera social analisada, como apontam os diversos trabalhos supracitados que designam hierarquias, mercados e redes como modos de governança. Por isso, optamos por manter a terminologia de modos de governança.

Como exposto, a tríade hierarquias/mercados/redes teve seu uso consagrado tanto na literatura de governança quanto na de coordenação. Tal classificação permite análises em diferentes níveis de interações sociais, como entre governo/mercado/sociedade (LECHNER, 1999), no nível central de governos nacionais (BOUCKAERT et al, 2010; CONSIDINE e LEWIS, 2003), entre níveis de governo (HOOGHE e MARKS, 2003) em arranjos interorganizacionais (LOWNDES e SKELCHER, 1998) e em nível setorial (YOO e KIM,

2012). Além disso, as três categorias propostas refletem os grandes movimentos mundiais de reforma e mudança paradigmática do campo da Administração Pública, da burocracia profissional Weberiana, passando pela *New Public Management*, até o atual paradigma da *New Public Governance* (OSBORNE, 2006). Assim, torna-se possível relacionar os modos de governança mistos identificados em um arranjo às diferentes tendências paradigmáticas ou de reforma que os teriam influenciado.

A crítica à insuficiência da classificação em modos de governança e à falta de homogeneidade em sua descrição conceitual e operacional (GRANDORI, 1997) pode ser respondida por meio da identificação dos mecanismos e instrumentos de coordenação utilizados, de forma a complementar, aprofundar e qualificar a análise de arranjos de governança. Dessa forma, agregam-se o poder descritivo dos mecanismos e instrumentos de coordenação, refletindo a variedade de arranjos identificados na prática, e o poder explicativo dos modos de governança, permitindo a elaboração teórica.

Aceita a relevância da análise conjunta dos modos de governança e dos mecanismos de coordenação, permanece, no entanto, a necessidade de lidar com as distintas perspectivas. Bouckaert et al (2010) propõem um nível de classificação intermediária entre os três conceitos teóricos dominantes, de caráter mais geral e amplo, e os instrumentos de coordenação: os “recursos para coordenação”. Embora não se aprofundem nessas categorias, os autores descrevem esses recursos, ou fontes de capacidade de coordenação, como os processos sociais fundamentais requeridos para que a coordenação ocorra de forma efetiva. Conceituação similar para o nível de mecanismos de coordenação é proposta por Grandori (1997), que no entanto confere maior centralidade à cognição e à tomada de decisão nesses processos. Algumas categorias coincidem (“autoridade”, “normas”) ou têm equivalência direta (“barganha” e “negociação”; “cooptação mútua” e “grupos”). Por outro lado, as distinções entre as categorias de “poder” e de “agência” e a relação entre “informação” e as demais categorias, principalmente aquelas mais frequentemente associadas a mercados, como “preços” e “jogos”, mereceriam discussões teóricas mais aprofundadas do que o proposto neste trabalho. A classificação de Grandori (1997) será a adotada para os fins do modelo aqui desenvolvido, assumindo a centralidade da categoria “informação” como critério de classificação dos mecanismos e a equivalência entre as categorias de “poder” e de “agência” tal como propostas pelos respectivos autores.

Em relação aos instrumentos de coordenação propostos por Bouckaert et al (2010), deve-se frisar que, apesar do risco de baixo poder explicativo e comparativo decorrente da diversidade de nomenclaturas em diferentes contextos nacionais, organizacionais ou de política, a identificação de atividades e estruturas de coordenação é fundamental para conferir objetividade e concretude à análise de arranjos de governança de políticas públicas. De fato, pequenas variações nas práticas de coordenação adotadas podem resultar na constante revisão e adição de novas categorias à tipologia. No entanto, a identificação dos mecanismos de coordenação e modos de governança subjacentes a essas práticas visa a minimizar tais riscos, como apontado anteriormente. Ademais, os instrumentos de coordenação consistem em elementos concretos sobre os quais exercer a metagovernança.

Por fim, não serão assumidas previamente relações entre os modos de governança, os mecanismos e os instrumentos de coordenação. Ainda que se possa afirmar que o uso de determinados instrumentos representa um predomínio de um ou outro mecanismo e/ou modo de governança, entendemos que tais relações somente podem ser estabelecidas por meio da análise contextualizada da aplicação em casos práticos. Como exemplifica Grandori (1997), apesar de estar normalmente associado a mercados, o mecanismo de “preços” também pode ser usado em estruturas de propriedade centralizada. Por outro lado, mercados reais também empregam outros mecanismos de coordenação, como “normas e regras” e “negociação”, para lidar com diferentes complexidades de informação e interdependências. Bouckaert et al (2010) também reconhecem que a maioria dos instrumentos não são manifestações exatas e bem definidas de hierarquias, mercados ou redes, mas sim híbridos que combinam aspectos de diferentes mecanismos, e que dependendo do contexto, podem ser usados de diferentes formas.

Assim, apresentamos a seguir o modelo de análise decorrente das opções teóricas realizadas, incluindo as etapas para sua aplicação.

3.2 Modelo de Análise

O modelo de análise a seguir se baseia em larga medida naquele apresentado por Bouckaert et al (2010), porém com algumas distinções. Em primeiro lugar, este modelo tem

como objetos as políticas públicas, especificamente as transversais, que ultrapassam os limites de uma organização ou setor, e não as estratégias de coordenação central de governo analisadas no estudo citado. Isso tem como consequência a mudança na estrutura básica de análise; enquanto Bouckaert et al (2010) utilizam representações esquemáticas do grau de especialização organizacional no nível central de governo, o modelo aqui proposto se vale de arranjos de governança multinível, que refletem a organização federativa do governo brasileiro. Em segundo lugar, como apontado na seção anterior, embora seja possível reconhecer alguma relação entre os modos de governança, os mecanismos e os instrumentos de coordenação, essa relação não é assumida de antemão na metodologia proposta, devendo o predomínio de cada tipo de cada categoria ser objeto de análise caso a caso, diferentemente do apresentado por Bouckaert et al (2010). Em terceiro lugar, o modelo não se propõe a análises intertemporais como as realizadas por Bouckaert et al (2010). É possível que o modelo se prestasse a isso, mas uma discussão dessa perspectiva está fora do escopo deste trabalho.

O modelo se utiliza de esquemas e símbolos para representar os tipos de instrumentos de coordenação identificados na política pública analisada. Essa abordagem tem um viés para formas de coordenação mais formais, não contemplando de forma aprofundada mecanismos de comunicação informais. Como reconhecem Bouckaert et al (2010, p. 91, tradução nossa), “o quanto contatos interpessoais, discussões e plataformas informais e discussões bilaterais e multilaterais afetam a coordenação no setor público é muito mais difícil de compreender”. A análise dos mecanismos de coordenação em conjunto com os instrumentos pode minimizar esse viés, mas não se pode quantificar isso com exatidão, também porque não se pode obter inferências quantitativas do modelo.

Como exposto inicialmente, este modelo visa explicitar a combinação de modos de governança em arranjos de políticas públicas transversais, por meio da identificação dos níveis de interação entre os atores relevantes, dos mecanismos de coordenação empregados e dos diferentes modelos teóricos subjacentes a esses mecanismos. A seguir serão apresentadas as etapas de aplicação do modelo proposto.

3.2.1 Etapa 1: Mapeamento da Estrutura do Arranjo de Governança

A estrutura do arranjo de governança é baseada no conceito de governança multinível, considerado adequado para a descrição de relações em mais de um nível de interação. Inicialmente, busca-se evidenciar os diferentes níveis de interação existentes e a distribuição dos atores nesses níveis. Importante reiterar a distinção entre os dois tipos de governança multinível. Dependendo do tipo analisado, atores podem ou não fazer parte de um mesmo nível de interação. No modelo, são apresentados ambos os tipos, de forma a evidenciar essas relações. Nesta etapa, já é possível ter pistas da complexidade do arranjo, como o número de níveis e de atores envolvidos, por exemplo. Como exemplo, a Figura 1 representa uma estrutura básica hipotética de um arranjo de governança multinível de uma política pública transversal.

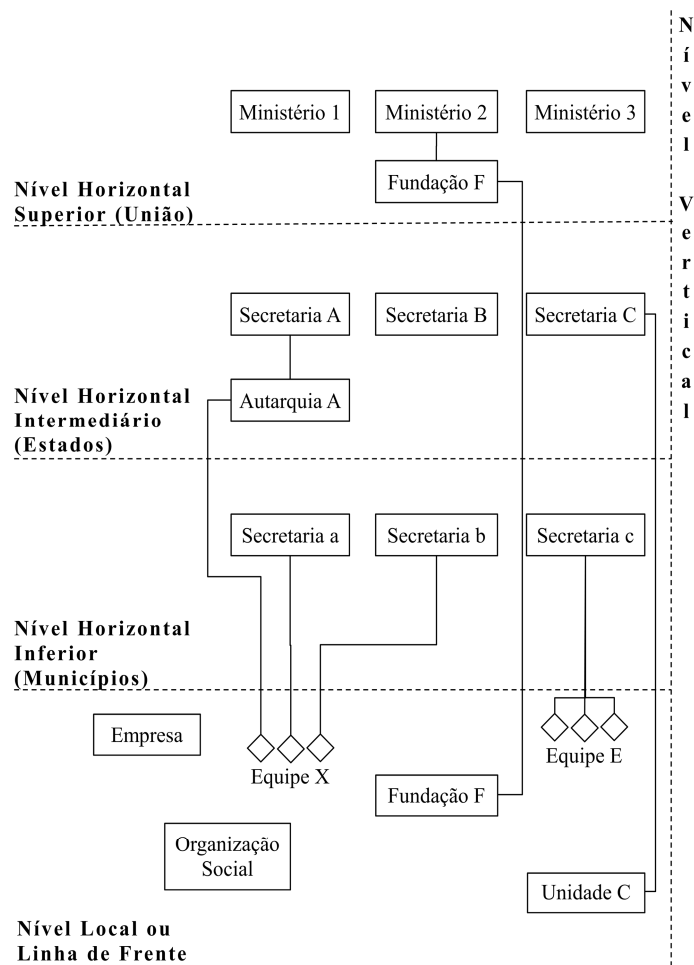








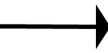




Figura 1- Mapeamento hipotético da estrutura de um arranjo de governança e seus componentes. Estão evidenciados os atores (retângulos), as relações de controle e/ou subordinação (linhas cheias) e os níveis de análise. O Nível Local corresponde à governança multinível do tipo II.

3.2.2 Etapa 2: Mapeamento dos Instrumentos de Coordenação

Na segunda etapa, distribuem-se os instrumentos de coordenação conforme identificados. Cada instrumento da tipologia proposta por Bouckaert et al (2010) é representado por um símbolo listado na tabela 4. Cada um dos símbolos inseridos no esquema é numerado, e acompanhando o esquema, uma lista com os números e os nomes das práticas de coordenação correspondentes é apresentada, separados por nível de análise. A Figura 2 apresenta a aplicação dos símbolos à estrutura básica anterior e sua descrição.

Tabela 4- Símbolos de representação dos instrumentos de coordenação

Instrumento	Símbolo	Instrumento	Símbolo
1. Gestão estratégica (planejamento e avaliação) Dependente do objetivo e processo primários		7. Criação de funções de coordenação: estabelecimento de uma função ou entidade específica de coordenação	*
2. Gestão financeira (orçamento, contabilidade e auditoria) Dependente do objetivo e foco		8. Mercados regulados: mercados internos, quase-mercados, mercados de <i>voucher</i> e mercados externos, concursos	\$
3. Aprendizagem interorganizacional: gestão da cultura (por meio de treinamento, rotatividade, gestão de carreiras, mercado de trabalho interno); gestão de competências e informações		9. Sistemas de troca de informações	
4. Sistema de consulta ou revisão obrigatórias		10. Órgãos de negociação e órgãos consultivos	
5. Remanejamento de competências: fusões ou divisões organizacionais; centralização (descentralização)		11. Entidades para tomada de decisão coletiva	
6. Remanejamento de linhas de controle		12. Organizações comuns (organizações parceiras)	
		13. Estruturas de gestão em cadeia	

Fonte: Bouckaert et al (2010, p. 73, tradução nossa)

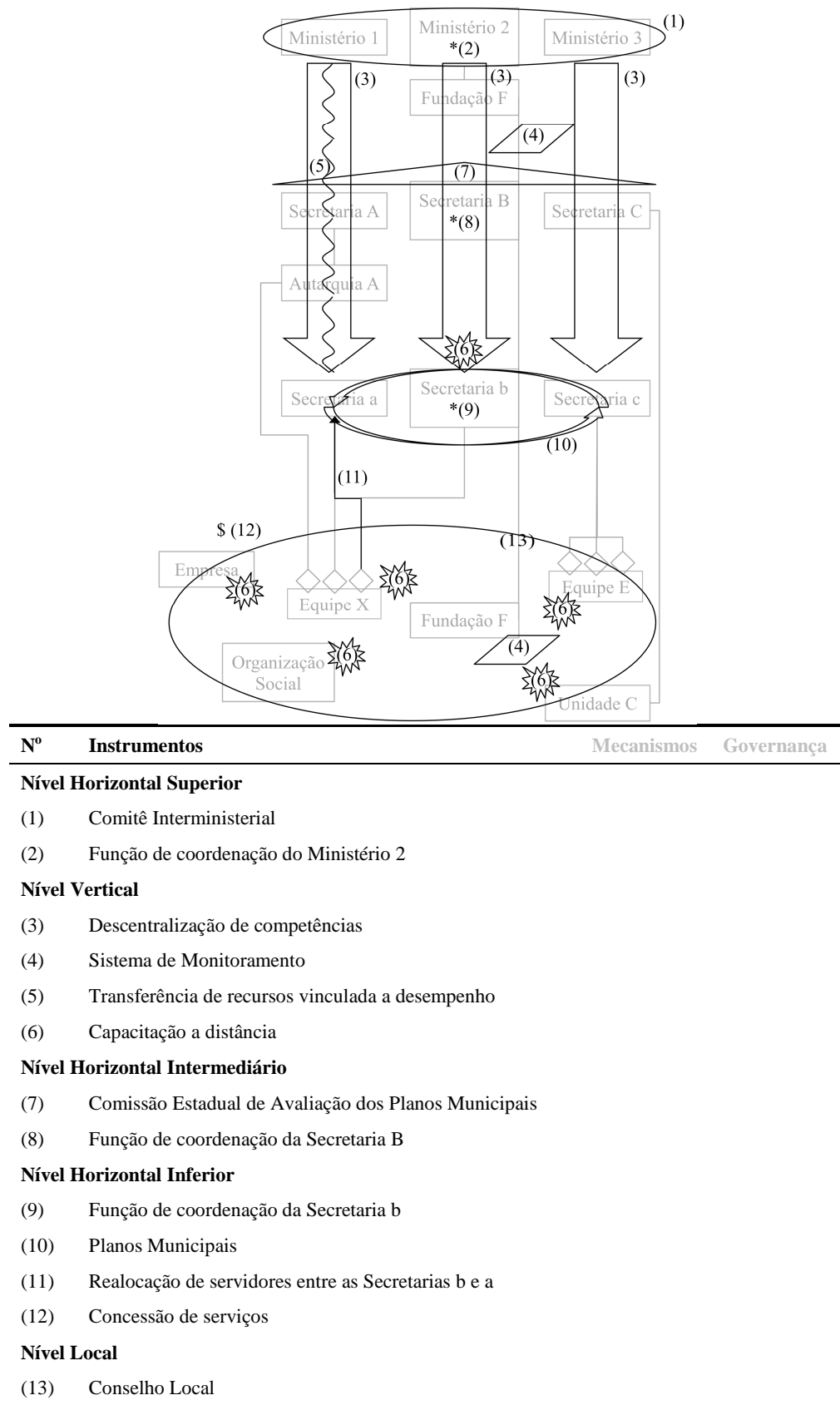
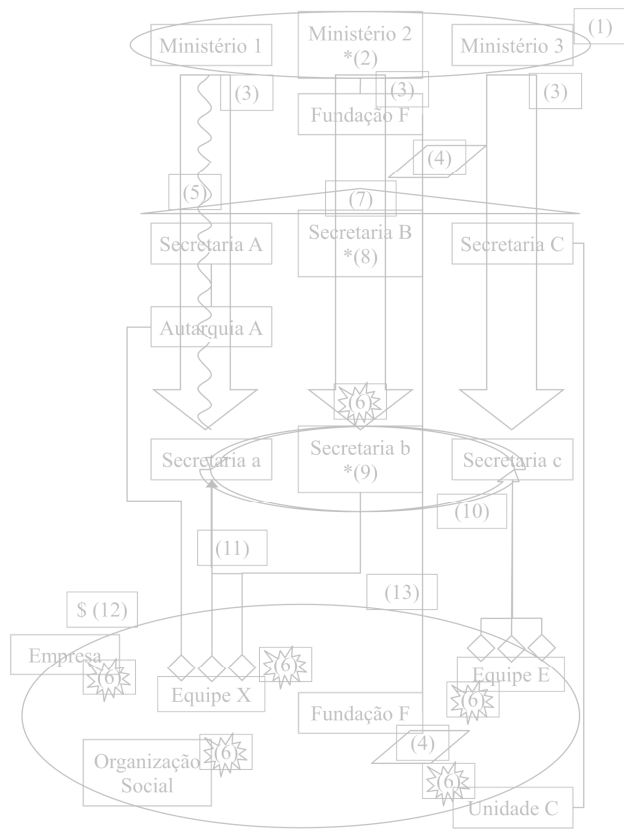


Figura 2- Mapeamento hipotético dos instrumentos de coordenação

3.2.3 Etapa 3: Identificação dos Mecanismos de Coordenação

Na lista de instrumentos identificados, são relacionados em uma coluna os mecanismos empregados a partir da aplicação desses instrumentos. A relação não é necessariamente direta, uma vez que o caráter de um mecanismo pode ser dado pelo uso combinado de mais de um instrumento, e que um instrumento pode representar o emprego de mais de um mecanismo. Os números dos instrumentos que evidenciam um mecanismo são indicados ao lado do seu nome, como indicado na Figura 3.

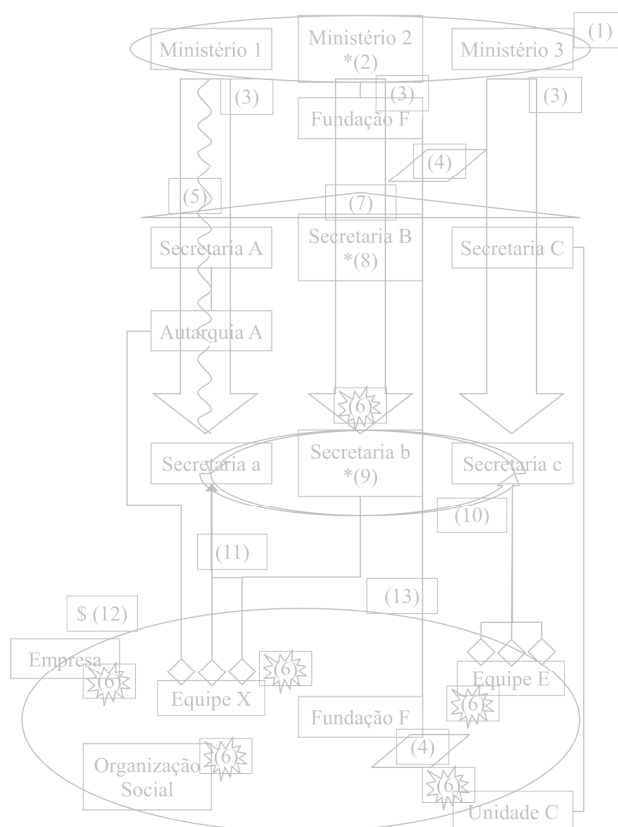


Nº	Instrumentos	Mecanismos	Governança
Nível Horizontal Superior			
(1)	Comitê Interministerial	Grupos	
(2)	Função de coordenação do Ministério 2	Autoridade	
Nível Vertical			
(3)	Descentralização de competências	Agência	
(4)	Sistema de Monitoramento		
(5)	Transferência de recursos vinculada a desempenho		
(6)	Capacitação a distância		
Nível Horizontal Intermediário			
(7)	Comissão Estadual de Avaliação dos Planos Municipais	Grup/Negoc	
(8)	Função de coordenação da Secretaria B	Autoridade	
Nível Horizontal Inferior			
(9)	Função de coordenação da Secretaria b	Autoridade	
(10)	Planos Municipais	Grup/Negoc	
(11)	Realocação de servidores entre as Secretarias b e a	Aut / Norm	
(12)	Concessão de serviços	Preço	
Nível Local			
(13)	Conselho Local	Negociação	

Figura 3- Identificação hipotética dos mecanismos de coordenação

3.2.4 Etapa 4: Identificação dos Modos de Governança

Da mesma forma que na etapa anterior, o emprego dos mecanismos de coordenação é relacionado aos três modos de governança mais aceitos. Dessa forma, para cada nível, tem-se a combinação, ou o *mix*, de modos de governança, assim como para o arranjo como um todo. A Figura 4 apresenta o resultado final da aplicação do modelo, evidenciando os modos de governança que compõe o arranjo e os mecanismos e instrumentos que manifestam cada um desses modos.



Nº	Instrumentos	Mecanismos	Governança
Nível Horizontal Superior			
(1)	Comitê Interministerial	Grupos	Hierarquia
(2)	Função de coordenação do Ministério 2	Autoridade	
Nível Vertical			
(3)	Descentralização de competências		Hierarquia
(4)	Sistema de Monitoramento	Agência	
(5)	Transferência de recursos vinculada a desempenho		
(6)	Capacitação a distância		
Nível Horizontal Intermediário			
(7)	Comissão Estadual de Avaliação dos Planos Municipais	Grup/Negoc	Hierarquia
(8)	Função de coordenação da Secretaria B	Autoridade	
Nível Horizontal Inferior			
(9)	Função de coordenação da Secretaria b	Autoridade	Hierarquia
(10)	Planos Municipais	Grup/Negoc	Rede / Hier
(11)	Realocação de servidores entre as Secretarias b e a	Aut / Norm	Hierarquia
(12)	Concessão de serviços	Preço	Mercado
Nível Local			
(13)	Conselho Local	Negociação	Rede

Figura 4- Identificação hipotética dos modos de governança

4 METODOLOGIA

Esta seção apresenta as opções metodológicas realizadas na presente pesquisa, caracterizada como um estudo de caso qualitativo, exploratório, que se utiliza de documentos e entrevistas semi-estruturadas para a coleta de dados e de análise de conteúdo categorial desses dados. A opção por métodos qualitativos decorre do caráter exploratório da pesquisa, que por sua vez está relacionado à complexidade do tema estudado, à necessidade de maior refinamento teórico dos conceitos utilizados e à consequente escassez relativa de dados empíricos que autorizem a formulação de hipóteses sobre o problema de pesquisa em questão.

Conforme Hair Jr. et al (2005, p. 83, grifo no original), “Um projeto de **pesquisa exploratória** é útil quando as questões de pesquisa são vagas ou quando há pouca teoria disponível para orientar as previsões”. Sem demérito, a questão de pesquisa proposta (Como opera o conjunto de instrumentos de coordenação empregados na governança de uma política pública transversal?) de fato se mostra vaga, como em geral ocorre com questões do tipo “Como?”, pois não pressupõem uma relação entre variáveis a ser objetivamente analisada.

Sobre a pesquisa qualitativa, Creswell (2010) afirma que:

é um meio para explorar e entender o significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema humano ou social. O processo de pesquisa envolve questões e procedimentos emergentes, dados tipicamente coletados no cenário do participante, análise de dados construída indutivamente de temas particulares para gerais e a interpretação pelo pesquisador do significado dos dados. (p. 4, tradução nossa)

Assim, alternativamente às opções dedutivas tradicionais, optou-se por uma abordagem indutiva, invertendo-se as fases de formulação teórica e de testagem, de forma a coletar e agregar evidências empíricas que possam dar suporte à posterior formulação teórica. No entanto, é preciso reconhecer que conhecimentos teóricos anteriores, organizados na seção 2, influenciam o que Flick (2009, p.21) denomina de “‘conceitos sensibilizantes’ para a abordagem dos contextos sociais a serem estudados”, na forma do modelo de análise estruturado na seção 3.

A proposta de integrar diferentes correntes teóricas na análise de arranjos de políticas públicas transversais vai ao encontro de estratégias de pesquisa em profundidade, que analisem os diferentes aspectos de “um programa, evento, atividade, processo, ou um ou mais indivíduos” (CRESWELL, 2010, p.13, tradução nossa), como em estudos de caso. Por isso, esse foi o método geral selecionado para a realização da pesquisa.

4.1 O Estudo de Caso

Segundo Stake (2005, p. 443, tradução nossa) o termo “estudo de caso” é enfatizado “porque chama atenção para a questão do que especialmente pode ser aprendido sobre o caso único”, pelos meios e na profundidade necessária. Na terminologia do autor, o presente estudo de caso pode ser classificado como instrumental, em que a investigação do caso tem a finalidade de fornecer elementos para um tema maior ou para generalizações posteriores. O interesse é duplo, tanto sobre o caso em si quanto sobre o tema geral. Dessa expectativa deriva a questão da tipicidade e da escolha do caso para estudo.

Espera-se que, num estudo de caso instrumental, o caso escolhido tenha representatividade em relação a alguma população de casos. Dada a dificuldade de amostragem aleatória prévia em estudos qualitativos, principalmente exploratórios, a escolha do caso é proposital, baseada na variedade de características e na “oportunidade de aprendizado” que cada caso oferece. A presença de características específicas que joguem luz sobre o fenômeno de interesse pode se tornar ainda mais relevante do que a representatividade do caso. Por exemplo, um único caso de sucesso em um conjunto de casos semelhantes pode justificar sua escolha justamente visando analisar as características que o distinguem dos demais. Além disso, o maior acesso aos dados do caso também se torna fator relevante na sua escolha (STAKE, 2005).

Importante observar que, no caso em tela, a possibilidade de generalizações posteriores não se assenta em **quais** os instrumentos de coordenação constantes do arranjo de governança do PBF, uma vez que as especificidades contextuais do Programa tornam comparações diretas extremamente complexas. Na verdade, o interesse, e a possível contribuição do caso para o tema mais amplo da governança e da coordenação de políticas

públicas transversais, se dá em **como** esses instrumentos operam em conjunto, ou seja, como interagem entre si, independente de quais sejam eles. Em outras palavras, a generalização que se vislumbra, para além do escopo desta pesquisa, está relacionada à forma de analisar, combinar e gerenciar diferentes instrumentos de coordenação em um arranjo. Os dados coletados não podem ser vistos, portanto, como verdades estabelecidas para além do espaço e do tempo, mas sim como inseridos em um contexto bastante específico.

O corte do presente estudo de caso é seccional com perspectiva longitudinal. Segundo definição de Vieira (2004), neste corte:

a coleta de dados é feita em um determinado momento, mas resgata dados e informações de outros períodos passados; o foco está no fenômeno e na forma como se caracteriza no momento da coleta, e os dados resgatados do passado são, normalmente, utilizados para explicar a configuração atual do fenômeno. (p. 21)

A seguir, o caso escolhido para o presente estudo será apresentado, de forma a justificar sua escolha com base em critérios de oportunidade de aprendizado e de representatividade e a descrever suas especificidades.

4.1.1 O Caso do Programa Bolsa Família

A escolha do Programa Bolsa Família como caso de política pública transversal a ser estudada se justifica por dois fatores. Em primeiro lugar, deve-se explicitar a proximidade do pesquisador com o caso estudado, decorrente de experiência profissional prévia na execução do PBF. Essa experiência permitiu maior acesso a autoridades e representantes dos órgãos envolvidos com o Programa na etapa de coleta de dados, atendendo ao critério de oportunidade de aprendizado, apesar de também ser fonte potencial de viés nos dados coletados. Abordagens utilizadas para minimizar esse risco são discutidas na seção 7 (Conclusão).

Além disso, dada sua enorme cobertura e os resultados alcançados, o PBF é considerado um modelo de política de combate à pobreza e de arranjo de implementação intersetorial, apesar dos permanentes desafios relacionados à melhoria da integração na entrega de serviços sociais nos níveis locais (CURRALERO et al, 2011; LICIO et al, 2011). O Bolsa Família é um dos maiores programas de transferência condicionada de renda do mundo, beneficiando mais de 13,5 milhões de famílias, cerca de 25% da população brasileira, distribuídas por todos os municípios do País (MDS, 2013).

A literatura sobre a dimensão de transferência de renda do PBF é abundante, mas muito menos trabalhos têm sido feitos sobre suas outras dimensões. Além disso, a maior parte das pesquisas consistem em avaliações do Programa. Poucos estudos foram realizados a respeito dos mecanismos de coordenação empregados. Escobar (2008), por exemplo, considera o arranjo de governança como um todo aderente ao modelo de redes. Tendo em vista que diferentes ministérios e secretarias nos três níveis de governo devem se coordenar e mobilizar seus respectivos sistemas de oferta de serviços em direção aos objetivos do Programa, a gestão das condicionalidades do PBF configura um caso oportuno para análise do arranjo de governança. Essa dimensão transversal do Programa reflete diretamente a multidimensionalidade da questão da pobreza, como evidenciado a seguir.

4.1.1.1 A Multidimensionalidade da Pobreza

A forma de medir e entender a pobreza tem evoluído ao longo do tempo, indo de uma visão exclusivamente baseada em renda a abordagens que a consideram como um fenômeno multidimensional (CURRALERO et al, 2011). Em 1995, a primeira Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social convocada pelas Nações Unidas, que daria origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, chegou a um consenso de que a pobreza tem variadas manifestações: a) carência de renda e de recursos produtivos suficientes para assegurar meios de vida sustentáveis; b) fome e desnutrição; c) problemas de saúde; d) carência de acesso ou acesso limitado a educação e outros serviços básicos; e) aumento na morbidade e mortalidade decorrentes de doenças; f) carência de habitação ou habitação inadequada; g) ausência de seguridade social; e h) exclusão social e discriminação. A pobreza também é caracterizada por

participação insuficiente em decisões relacionadas à vida civil, social e cultural (NAÇÕES UNIDAS, 1995 apud CURRALERO et al, 2011).

Para enfrentar a pobreza em toda sua complexidade, como apontado acima, é necessário um olhar integral em direção aos mais pobres, e uma ação integrada centrada no território na população ou nas famílias, em oposição às tradicionalmente segmentadas áreas de política que identificam os cidadãos de acordo com seus problemas específicos em relação a renda, saúde, educação, etc. (CURRALERO et al, 2011). Também é necessário que o dilema entre focalização e universalização de políticas sociais dê lugar à noção de equidade no acesso aos serviços sociais, para que os provedores desses serviços invistam maior esforço para alcançar aqueles atualmente não incluídos.

4.1.1.2 As Condicionalidades e a Coordenação Intersetorial e Intergovernamental no Programa Bolsa Família

Tendo em vista as perspectivas apontadas acima, o Programa Bolsa Família foi criado em 2004 por meio da unificação de quatro programas de transferência de renda pré-existentes de menor escala, relativamente, das áreas de educação, saúde, segurança alimentar e nutricional e energia doméstica (aquisição de gás de cozinha). Um cadastro único foi criado para garantir transferências a famílias abaixo de uma linha de pobreza (renda mensal de menos de R\$140,00 por pessoa na família). O montante transferido, por meio de um cartão de pagamento preferencialmente emitido no nome da mulher chefe de família e enviado por correio ao endereço no cadastro, varia de acordo com a renda e a composição das famílias, e é atualmente de cerca de R\$145,00, em média (MDS, 2013).

Além da dimensão de transferência de renda do PBF, mais visível, que foca no alívio imediato da pobreza, o Programa também tem como objetivos reforçar o acesso aos serviços básicos de educação e saúde por meio das condicionalidades, e ao desenvolvimento das famílias por meio da articulação de programas complementares de emprego, cultura, microcrédito, habitação, dentre outros. Apesar de a medida de pobreza do Programa ainda ser baseada somente na renda familiar, essas três dimensões refletem a multidimensionalidade e o

caráter transversal da questão da pobreza e explicitam as interdependências institucionais e socioeconômicas entre áreas de políticas.

Especificamente no que tange às condicionalidades, seu objetivo de longo prazo é a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza nas famílias beneficiárias. Condicionalidades consistem em compromissos que as famílias devem cumprir para manter-se recebendo a transferência de recursos. Crianças entre 6 e 15 anos devem ter presença escolar acima de 85%, e adolescentes de 16 e 17 anos, acima de 75%; as famílias devem manter atualizados o calendário de vacinação e o monitoramento do crescimento de crianças até 7 anos; e mulheres grávidas devem realizar as consultas de pré-natal e após o nascimento. Dessa forma, espera-se que as famílias tenham seu acesso aos serviços sociais básicos reforçado, não apenas por meio de incentivos para que elas os acessem, mas também ao pressionar os governos locais a garantir uma oferta adequada. Por meio do monitoramento do descumprimento das condicionalidades, é possível identificar vulnerabilidades sociais nas famílias que as impede de exercer seus direitos sociais básicos, demandando ações específicas dos provedores locais de serviços sociais (XIMENES e AGATTE, 2011).

A necessidade de monitorar o cumprimento das condicionalidades do PBF deu origem a um arranjo de governança para coordenação dos diferentes atores nos setores de assistência social, educação e saúde nos três níveis de governo. O próprio Decreto nº 5.209/04, que regulamenta o Programa, estabelece que sua implementação e gestão devem ser realizados de forma descentralizada, por meio de esforços conjuntos entre os níveis federativos, observando a intersetorialidade, a participação da comunidade e o controle social (BRASIL, 2004). O Governo Federal é responsável pelo financiamento e regulamentação do Programa, enquanto a implementação recai principalmente sob as responsabilidades do nível municipal, no que tange ao cadastro das famílias, ao atendimento de problemas relacionados aos pagamentos e às condicionalidades, e à oferta de serviços de assistência social, educação e saúde e verificação de cumprimento das condicionalidades. Os governos estaduais têm um papel de mobilização e suporte aos municípios por meio de orientação técnica e capacitação (BRASIL, 2004).

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela articulação de ações de gestão de condicionalidades no nível nacional. No nível estadual, a responsabilidade de coordenação é dos Coordenadores Estaduais do PBF, e nos municípios,

dos Gestores Municipais do PBF. Na maioria das situações, tanto o Coordenador Estadual quanto o Gestor Municipal estão alocados nas Secretarias de Assistência Social. Os setores de educação e saúde compartilham arranjos similares: os Ministérios da Educação e da Saúde são responsáveis por coordenar os respectivos processos de monitoramento das condicionalidades no nível nacional; cada estado e município tem um responsável técnico em cada uma das duas secretarias para lidar com tais processos (XIMENES e AGATTE, 2011).

Esse arranjo tem sido caracterizado na literatura como uma rede de política (CAVALCANTE e RIBEIRO, 2012), devido às relações estáveis, não-hierárquicas e interdependentes entre atores “que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam recursos para perseguir esses interesses compartilhados entendendo que a cooperação é a melhor forma de alcançar objetivos comuns” (BÖRZEL, 1998, p. 2, tradução nossa). No entanto, como apontado anteriormente, esse tipo-ideal de modo de governança não captura a diversidade de relações estabelecidas entre as três áreas de políticas nos três níveis de governo e as especificidades de contextos locais por todo o território nacional. Em contraste, uma abordagem multinível pode revelar a diversidade de mecanismos de coordenação aplicados na governança do PBF e seu caráter misto, em que cada nível de relações apresenta diferentes características.

4.2 Coleta de Dados

A pesquisa focada nos processos de elaboração de políticas e em relações entre atores em um arranjo interativo enfrentam diversos desafios no que tange aos tipos de dados a serem coletados. Bogason e Zolner (2007) expressam essas dificuldades ao afirmar que dados sobre os resultados das políticas e os atores que participam não são suficientes, sendo necessárias informações sobre a interdependência dos atores em termos de recursos, processos ou ação e a natureza da interação entre eles. Boa parte dos processos interativos de interesse desse tipo de pesquisa é informal, ou, ainda que tenha aspectos formais, seu funcionamento real apresenta particularidades que não estão formalmente registradas e sobre as quais não se discute em público, tornando necessários métodos de coleta de dados que incluam maneiras de dar voz aos atores participantes, de forma que eles explicitem os aspectos relevantes.

De fato, a metodologia proposta por Bouckaert et al (2010), na qual o modelo desenvolvido na seção 3 se baseia largamente, tem como limitação reconhecida por seus autores o fato de não capturar os elementos informais da coordenação interorganizacional. Ainda que alguns instrumentos de coordenação, foco do modelo de análise desenvolvido, estejam formalmente descritos no desenho do Programa, a dinâmica da governança pode alterá-los, descartá-los ou ainda fazer surgir novos instrumentos. Ademais, as lógicas subjacentes a esses instrumentos dificilmente podem ser captadas por métodos de pesquisa formais. Como forma de superar essa limitação, esta pesquisa combina a análise de documentos relativos ao caso em estudo com a realização de entrevistas com atores-chave do PBF, conforme evidenciado nas subseções a seguir.

4.2.1 Documentos

Documentos são úteis para, dentre outras coisas, obter-se uma primeira impressão de um campo de política, como um ponto inicial a partir do qual se pode identificar os atores envolvidos, suas atribuições e alguns dos objetivos da política e formular questões mais detalhadas sobre processos, a serem aprofundadas por meio de outros métodos (BOGASON e ZOLNER, 2007). Essa é exatamente a proposta metodológica desta pesquisa. Menos do que obter uma listagem exaustiva dos instrumentos formais de coordenação previstos no desenho do Programa, o objetivo desta análise foi o preparar o pesquisador para a etapa seguinte, de entrevistas, com informações sobre as principais práticas de coordenação que seriam provavelmente citadas nas respostas dos entrevistados.

Os documentos analisados consistiram basicamente na legislação do PBF (Lei nº 10.836/04 e Decreto nº 5.209/04). A legislação atende aos critérios sugeridos por Scott (1990 apud FLICK, 2009) para utilização de documentos como dados em uma pesquisa: autenticidade, credibilidade, representatividade e significação.

A análise documental consta como relevante etapa metodológica na medida em que a legislação passou pelo mesmo processo de análise que as transcrições das entrevistas, tendo sido ambas consideradas para determinação das categorias identificadas. Essa opção contempla a recomendação de Flick (2009, p. 237) de que documentos não devem ser tratados

como dados sem viés, mas como “dispositivos comunicativos produzidos, utilizados e reutilizados para objetivos práticos específicos”. Por esse ponto de vista, pode-se identificar, na legislação, não apenas instrumentos de pesquisa explícita e objetivamente expressos, mas também, em alguns casos, a lógica de utilização desses instrumentos pelos atores do Governo Federal responsáveis pela elaboração desse tipo de documento, embora essa perspectiva possa ser considerada limitada. Por isso, a complementação dos métodos de pesquisa por meio de entrevistas faz-se essencial.

4.2.2 Entrevistas

Entrevistas têm sido um dos instrumentos mais amplamente utilizados na coleta de dados em pesquisas qualitativas (BOGASON e ZOLNER, 2010; FLICK, 2009). Dois aspectos são apontados como mais relevantes no que tange ao uso de entrevistas: a seleção dos entrevistados e a neutralidade do entrevistador. O primeiro aspecto tende a ser tratado com a preocupação de se obter representatividade, visando estabelecer generalizações. O pesquisador deveria, sob esse ponto de vista, selecionar entrevistados com características típicas de uma maioria cuja visão de mundo se pretende analisar. O segundo pressupõe que o entrevistado é uma fonte de informações que podem ser obtidas pela correta técnica de entrevista, de forma a obter a informação de maneira imparcial e não distorcida em relação à forma como ela está “guardada” na mente do participante (BOGASON e ZOLNER, 2010).

No entanto, conforme argumentam Bogason e Zolner (2010), tais preocupações somente fazem sentido se a pesquisa tiver como objetivo a generalização para além do tempo e do espaço, de forma que a tipicidade, a objetividade e a neutralidade dos dados se tornam elementos essenciais. Conforme discutido na subseção 4.1, generalizações estão além do escopo deste estudo, e, mesmo que se possa vislumbrá-las no presente caso, estão limitadas a determinados aspectos da pergunta de pesquisa, e não à totalidade do conjunto dos dados encontrados, estes profundamente contextuais, no tempo e no espaço. Tais características do estudo de Bogason e Zolner (2010) sobre redes de governança em políticas de emprego se aplicam integralmente à presente pesquisa:

Nós não buscamos informação através do tempo e do espaço, então os sinais tradicionais de neutralidade não se aplicavam. E nós não tínhamos idéias estabelecidas sobre qual poderia ser o comportamento típico em redes de governança, então nós não tivemos que fazer distinções entre possíveis entrevistados com base nisso. Nem era nosso objetivo aquele da etnometodologia; nós não nos voltamos a obter a visão perfeita sobre a forma como os participantes experimentavam os processos pelos quais eles passavam, nós não estávamos interessados se isso proporcionava ou não a eles um significado nas suas vidas pessoais ou profissionais. E nós não estávamos interessados em uma descoberta fenomenológica ou teórico-fundamentada sobre a essência das redes.

Ao invés disso, nós precisávamos de entrevistas como uma fonte primária de informação sobre o que havia acontecido no passado recente [...] Precisávamos de avaliações do processo pelos participantes das redes. Entrevistas foram usadas para esses propósitos, não buscando *a* verdade, mas aprendendo sobre os (supostamente) diversos entendimentos sobre governança de redes. Isso se refere a informação factual e a avaliações tanto filtradas pelas percepções dos entrevistados quanto baseadas na reflexividade que eles expressaram durante as entrevistas. (p. 13, tradução nossa, grifo no original)

Como na seleção de casos para estudo, descrita na subseção 4.1, a variedade de características específicas no grupo de entrevistados selecionados se torna mais relevante do que a tipicidade dos mesmos. Não se desejava selecionar entrevistados “típicos” dos atores envolvidos na governança do PBF, o que corresponderia, necessariamente, a atores do nível municipal, mais numerosos. Nem era o objetivo confrontar ou comparar os significados dados às práticas de coordenação por atores de um ou outro setor de políticas ou de um ou outro nível de governo. Fosse este o caso, uma amostra muito maior, representativa de cada um dos setores de políticas em cada um dos níveis de governo, seria necessária. Na verdade, o objetivo das entrevistas é compor um retrato do conjunto de práticas adotadas por esses atores em sua interação comum. Em outras palavras, a unidade de análise não foi cada um dos diferentes atores institucionais presentes no arranjo, mas o arranjo em si. Optou-se, portanto, pela seleção de uma variedade de entrevistados relevantes em suas especificidades.

Os objetivos das entrevistas consistiram em:

- Verificar as práticas de coordenação identificadas na análise documental; quais estão efetivamente sendo empregadas, quais foram descontinuadas ou não foram implementadas e quais não foram identificadas anteriormente;

- Levantar elementos descritivos das práticas de coordenação para a identificação dos tipos de instrumentos e mecanismos de coordenação e dos modos de governança correspondentes, conforme tipologias da literatura;
- Identificar pontos fortes e frágeis e eventuais facilitadores e barreiras nas práticas de coordenação.

Dois grupos de entrevistados podem ser distinguidos: os gestores do PBF, que detêm a função de coordenação do Programa nos três níveis de governo, denominados atores centrais; e os responsáveis pela interface do Programa nos setores de políticas, especificamente de assistência social, educação e saúde, também nos três níveis de governo, denominados atores setoriais. A representatividade dos entrevistados em relação a cada um dos grupos foi dada pelo cargo institucional ocupado (secretários, diretores, gestores do PBF, titulares e assessores de órgãos de representação, etc.). Dentre o universo de possíveis entrevistados com os perfis desejados, isto é, ocupantes de cargos com as responsabilidades supracitadas, a seleção foi realizada por meio do método bola-de-neve, em que os primeiros entrevistados sugerem os entrevistados seguintes, e assim sucessivamente. Essa sucessão se deu até que uma determinada variedade dentro de cada um dos grupos tivesse sido atingida, quais sejam, representantes da maior diversidade possível de setores de políticas e de níveis de governo, o que ocorreu com apenas dois níveis de sugestões. Buscou-se, assim, obter um grupo com representantes do PBF, da assistência social, da educação e da saúde em todos os três níveis de governo, federal, estadual e municipal. Apenas um ator, do setor de assistência social no nível estadual, não teve representante entrevistado, pois não foi possível agendar a entrevista em tempo hábil.

Foram realizadas 13 entrevistas semi-estruturadas, com duração de 40 a 60 minutos, sendo 5 por telefone e 8 presenciais, todas gravadas e posteriormente transcritas. Segundo Flick (2009), o interesse nas entrevistas semi-estruturadas “está associado à expectativa de que é mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos em uma situação de entrevista com um planejamento aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário” (p. 143, tradução nossa).

O planejamento e a condução das entrevistas assemelhou-se ao que Witzel (1985 apud FLICK, 2009) denomina “entrevista centrada no problema”, cujas principais características são a orientação para um problema social relevante, o desenvolvimento ou modificação dos

métodos orientados pelo objeto de pesquisa e a orientação ao processo de pesquisa e ao entendimento do objeto. Nesse sentido, diferem de entrevistas focalizadas, semi-padronizadas, com especialistas, etnográficas, narrativas ou episódicas, como propostas na tipologia de Flick (2009). A concepção de Witzel prevê elementos e mecanismos voltados a manter o foco da entrevista no objeto de pesquisa, como perguntas de entrada, voltadas à delimitação das respostas ao objeto de pesquisa, induções gerais e específicas, que detalham e aprofundam as informações apresentadas e confirmam e refletem a interpretação do entrevistador, e perguntas *ad hoc*. Vê-se que tal abordagem, de certa forma, é o bastante distante do ideal de neutralidade mencionado anteriormente, estando mais adequada à perspectiva do estudo de caso, que assume a centralidade do entendimento do caso pesquisado. Outras sugestões do autor não foram adotadas, tais como a utilização de um questionário precedente para dados gerais de qualificação do entrevistado, a inclusão de questões alternativas para indução no guia de entrevista e um “pós-escrito” que registre as impressões do entrevistador sobre o contexto da entrevista.

A entrevista centrada no problema combina narrativas e questões, de forma a focalizar a opinião do entrevistado em relação ao problema. Como descreve Flick (2009):

O pano de fundo teórico do método é o interesse nos pontos de vista subjetivos. [...] As questões de pesquisa são voltadas para o conhecimento sobre fatos ou processos de socialização. A seleção de entrevistados deve prosseguir gradualmente [...], a fim de consolidar a orientação do método pelo processo. (p. 157, tradução nossa)

De fato, tal necessidade de reorientação se fez perceber após as entrevistas iniciais com alguns dos atores centrais. As questões utilizadas como guia para as entrevistas realizadas partiam de um pressuposto de conhecimento amplo do desenho do PBF pelo entrevistado, o que poderia não se adequar à realidade dos atores setoriais. Por isso, um segundo roteiro de entrevista foi redigido, voltado especificamente aos representantes dos setores de assistência social, educação e saúde, voltado ao ponto de vista setorial (ambos os roteiros de entrevista compõem os apêndices B e C). As categorias de análise, entretanto, foram as mesmas para as respostas de ambos os grupos, haja vista que os conteúdos mostraram-se inteiramente compatíveis. Sobre os métodos de análise de dados adequados às entrevistas centradas no problema, Flick (2009) continua:

Essa abordagem não se compromete com nenhum método específico de interpretação, mas, sim, compromete-se em grande parte com os procedimentos de codificação, utilizando, principalmente, a análise qualitativa do conteúdo. (p. 157, tradução nossa)

A análise de conteúdo realizada neste estudo é o tema da subseção a seguir.

4.3 Análise dos Dados

O método de análise dos dados textuais provenientes dos documentos e das transcrições das entrevistas escolhido para dar sentido à informação ali presente foi a análise de conteúdo. De alguma forma, as etapas de aplicação do modelo de análise desenvolvido na seção 3 já adiantam o método aqui descrito: trata-se de organizar os dados, conduzir diferentes análises no sentido de entender de forma cada vez mais profunda esses dados, representar os dados e finalmente obter uma interpretação do significado mais amplo dos dados (CRESWELL, 2010), e, em última análise, dos elementos fundamentais do objeto de estudo. Nesse sentido, pode-se dizer que, enquanto os atores e níveis de interação se encontram nas camadas mais superficiais do arranjo de governança ora estudado, os instrumentos de coordenação, os mecanismos de coordenação e os modos de governança representam camadas progressivamente mais profundas, abstratas e com maior poder teórico-explicativo.

A análise de conteúdo é definida por Patton (1990 apud DELLAGNELO e SILVA, 2005, p. 99) “como um processo de identificação, codificação e categorização de dados primários em informações”. Há perspectivas e usos qualitativos e quantitativos da análise de conteúdo. Neste estudo, utiliza-se a análise de conteúdo em perspectiva qualitativa, buscando inferir os significados, inclusive os implícitos, das mensagens analisadas (DELLAGNELO e SILVA, 2005).

Um processo de fundamental importância na análise de conteúdo é a codificação. Segundo Creswell (2010):

Codificação é o processo de organizar o material em pedaços ou segmentos de texto antes de conferir significado à informação (Rossman e Rallis, 1998, p.171). Envolve apanhar os dados textuais ou imagens reunidas durante a coleta de dados, segmentar sentenças (ou parágrafos) ou imagens em categorias e rotular essas categorias com um termo, frequentemente um termo baseado na linguagem real do participante. (p. 186, tradução nossa, grifo e referência no original)

A codificação pode ser feita por meio tanto de códigos exclusivamente baseados na informação emergente coletada dos participantes quanto de códigos pré-determinados nos quais os dados podem ser encaixados, ou ainda por alguma combinação entre códigos emergentes e pré-determinados (CRESWELL, 2010; DELLAGNELO e SILVA, 2005). Stake (2005) afirma que:

os métodos de estudo de caso instrumental levam o pesquisador a ilustrar como os interesses de pesquisadores e teóricos se manifestam no caso. Uma vez que as questões críticas são mais passíveis de serem conhecidas antecipadamente e de seguirem expectativas da disciplina, tal desenho pode tirar maior proveito de instrumentos já desenvolvidos e esquemas de codificação pré-concebidos. (p. 450, tradução nossa)

No caso em tela, fica evidente a utilização de códigos pré-existentes (os instrumentos e mecanismos de coordenação e os modos de governança do modelo de análise desenvolvido na seção 3). A esses códigos foram relacionados, sempre que possível, elementos de coordenação que emergem como categorias primárias, baseada na terminologia dos entrevistados, atendendo ao apontado por Creswell (2010), acima. Além dessas categorias primárias, outras categorias emergentes de instrumentos de coordenação, que não haviam sido anteriormente previstas, foram adicionadas à tipologia original.

Assim, o processo de codificação da análise de conteúdo realizada neste estudo seguiu as seguintes etapas, com auxílio de planilha editada no *software* Microsoft Excel:

- 1) Revisão dos textos dos documentos;

- 2) Identificação, nos textos, de trechos que continham dados sobre um mesmo elemento de coordenação, e agrupamento desses trechos [categorização semântica/temática, conforme Dellagnelo e Silva (2005)];
- 3) Separação dos grupos de trechos por nível de interação a que se referem (Horizontal Superior, Intermediário ou Inferior, ou Vertical);
- 4) Denominação das categorias primárias dos grupos de trechos;
- 5) Identificação das categorias secundárias (instrumentos de coordenação, mecanismos de coordenação, modos de governança) depreendidas dos trechos, quando possível;
- 6) Revisão dos textos das transcrições;
- 7) Repetição das etapas 2 a 5 para as cinco primeiras entrevistas;
- 8) Agregação dos trechos das cinco entrevistas por categoria primária;
- 9) Revisão das categorias e recodificação;
- 10) Repetição das etapas 2 a 5 para as oito entrevistas restantes, já adequando as categorias primárias identificadas àquelas recodificadas na etapa anterior, com alterações nas categorias, conforme necessário ao longo do processo;
- 11) Revisão e recodificação finais.

Para cada categoria primária, buscou-se identificar, quando possível, as categorias pré-existentz relacionadas àquela prática. Faz-se necessário explicitar as definições constitutivas e operacionais dessas últimas, visando permitir uma análise mais rigorosa e sistemática dos dados qualitativos. Conforme Vieira (2004),

A definição constitutiva refere-se ao conceito dado por algum autor da variável ou termo que se vai utilizar. Ela deve emergir da fundamentação teórica utilizada. A definição operacional refere-se a como aquele termo ou variável será identificado, verificado ou medido, na realidade. (p. 19)

Essas definições são apresentadas na Tabela 5, a seguir, com exemplos de citações curtas referentes às categorias encontradas nas entrevistas. Importante observar que tais definições, especialmente no caso das categorias de mecanismos de coordenação e de modos de governança, consistem apenas em resumos dos complexos e extensos conceitos utilizados, referenciados na seção 2 com maior detalhe, e cuja discussão e operacionalização na literatura é vasta e variada.

Tabela 5- Definições constitutivas e operacionais das categorias pré-existentis

Categoria	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Exemplo
Instrumentos de coordenação	“Atividades ou estruturas específicas criadas para promover coordenação” (BOUCKAERT et al, 2010, pp. 50-65)	Elementos concretos desenhados e/ou empregados deliberada e ativamente por ao menos um dos atores para a coordenação	
Gestão estratégica	“o alinhamento de atividades de acordo com um sistema de níveis interconectados de planos, objetivos e metas”	Menções a processos de planejamento e avaliação conjuntos, com metas, responsabilidades, prazos e recursos estabelecidos	“Existem metas estabelecidas com cronograma, responsáveis, prazos e recursos financeiros vinculados à essa execução. Estas pactuações se desdobram em um conjunto de detalhamentos de ações entre os órgãos envolvidos”
Gestão financeira	“Processos e instrumentos orçamentários, contábeis e de auditoria”	Menções a processos de transferência de recursos financeiros entre os atores no âmbito do PBF e prestação de contas	“existem incentivos financeiros – IGD/PBF e IGD/SUAS, repassados mensalmente fundo a fundo aos municípios e estados visando o aperfeiçoamento do CadÚnico e da gestão do PBF e o aprimoramento do SUAS, respectivamente.”
Aprendizagem inter-organizacional	“todas as atividades que ampliam a coordenação e a cooperação ao nutrir visões, valores, normas e conhecimentos compartilhados entre organizações”	Elementos relacionados a aspectos culturais, conceituais, esforços de capacitação, formação, treinamento, gestão de carreiras, rodízio em postos de trabalho, gestão de competências, de informações e do conhecimento	“nós deixamos de capacitar só as pessoas que são entrevistadores, e já abrimos para CRAS, CREAS, assistência social, o cara da saúde, a pessoa da educação.”
Sistema de consulta ou revisão obrigatórias	“procedimentos para consulta ou revisão obrigatória para proposições de política, minutas de legislação ou outros planos”	Manifestações sobre a obrigatoriedade de submissão de documentos de um ator para o(s) outro(s)	Não houve
Remanejamento de competências	“reestruturação organizacional por meio de mudanças de tarefas e competências entre organizações”	Evidência de criação de unidades específicas, fusões (concentração) ou divisões (desconcentração) organizacionais	“isso se refletiu numa estrutura das organizações, você tem um Departamento e você tem uma Coordenação-Geral respectivamente no Ministério da Educação e no Ministério da Saúde que são responsáveis por fazer isso, esse acompanhamento de condicionalidades”

(continua)

Tabela 5 (continuação)

Categoria	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Exemplo
Remanejamento de linhas de controle	“reorganização e mudança de linhas e níveis de controle”	Mudanças de comando direto entre os atores ou estabelecimento de comandos laterais, como na gestão matricial de programas	Não houve
Funções de coordenação	“estabelecimento de uma função ou entidade de coordenação específica”	Designações explícitas ou referências a um papel de coordenação ativa por parte de um dos atores	“é um ministério setorial, que assume uma coordenação de uma política que é necessariamente intersetorial”
Mercados regulados	“criação de mercados regulados a fim de criar estímulos e sanções que induzam um comportamento apropriado”	Demonstrações de situações em que alguns atores que atuem na oferta de serviços a outros compitam entre si.	Não houve
Sistemas de troca de informações	“novos ou reorientados fluxos e sistemas de informação”	Demonstrações do uso de sistemas de tecnologia da informação, bases de dados comuns ou outras formas impessoais de compartilhamento de informações que levem a um ajustamento entre os atores	“a gente conseguiu estruturar e finalizar um painel de indicadores de condicionalidades com informações organizadas de cada município, com mais de cem indicadores”
Órgãos consultivos	“todos os tipos de comitês que não tenham poder de tomada de decisão formal e que envolvam membros de diferentes organizações”	Menções a comitês, comissões, colegiados ou outros tipos de órgãos conjuntos, permanentes ou temporários, em que questões sejam discutidas e negociadas, inclusive reuniões periódicas, para troca de informações	“As experiências mais positivas que nós temos visto são a constituição de comitês ou comissões intersetoriais locais. Vários municípios fazem isso”
Entidades para tomada de decisão coletiva	“em contraste com os órgãos de ‘concertação’ acima, estas entidades podem tomar decisões vinculantes”	Menções a comitês, comissões, colegiados ou outros tipos de órgãos conjuntos formais, em que questões sejam decididas	“Os municípios tem um Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, denominado CONGEMAS, que se desdobra em colegiados estaduais”
Organizações comuns	“duas ou mais organizações criam uma organização comum controlada pelas diferentes organizações ‘mães’ a fim de desempenhar tarefas conjuntas”	Menções a consórcios e outras parcerias formais com controle compartilhado	Não houve
Estruturas de gestão em cadeia	“dispositivos estruturais usados para coordenar uma rede de diferentes organizações envolvidas em fases subseqüentes da produção de um bem, um serviço ou uma política”	Demonstrações de interdependência, sequencialidade e adição de valor nos papéis dos atores em um arranjo, ligados por procedimentos institucionalizados (embora não necessariamente formalizados)	Não houve

(continua)

Tabela 5 (continuação)

Categoria	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Exemplo
Mecanismos de coordenação	“modelos de coordenação das ações interdependentes de múltiplos atores” classificados “de acordo com os modelos cognitivos do ator econômico subjacentes, juntamente com as condições básicas em que esses modelos cognitivos são conhecidos por serem eficazes” (GRANDORI, 1997, p. 33-38)	Elementos abstratos que apontem para os tipos de troca de informação e de direitos de decisão subjacentes às interações entre os atores	
Preços	“o uso de ‘estatísticas suficientes’ e a negligência de informação qualitativa, o uso apenas do ‘conhecimento local’ sobre sua própria capacidade de produção ou consumo e a negligência de informações de outros atores, e o ajuste incremental de decisões de produção na ‘direção óbvia’ sinalizada por dinâmicas de preços e derivada de cálculos de maximização de lucro, sem transmissão de informação e conhecimento e sem concertação de ações”	Ocorrência de situações de trocas (de bens, serviços e/ou valores) em que não haja troca de informação direta que não a sinalizada por dados comuns aos atores e em que decisões sejam tomadas unilateralmente com base em cálculos de eficiência	“o IGD é tanto um instrumento de mensuração da gestão, dos resultados de gestão, quanto um incentivo monetário, na verdade, uma remuneração monetária pela gestão, boa gestão do Bolsa Família. [...] não há por parte do ministério um controle do uso dos recursos, ou melhor, para ser preciso, você faz o acompanhamento do índice e transfere o dinheiro por causa do índice. [...] tem município que recebe um valor mais alto, mas têm municípios que recebem realmente valores muito baixinhos”
Jogos	“estruturas de jogos em que soluções de equilíbrio podem ser efetiva e eficientemente alcançadas sem comunicação, mas apenas por meio de sequências apropriadas de ‘jogadas’”	Ocorrência de situações de interações sucessivas em que não haja troca de informação direta que não a sinalizada por dados comuns aos atores e em que decisões sejam tomadas unilateralmente com base em cálculos de eficiência	Não houve
Votos	“aplicável a problemas de ação coletiva que se compara ao mecanismo de preço em termos dos requisitos informacionais, envolvendo tomada de decisão unilateral com expectativa de maximização de valor sobre um conjunto de alternativas bem definidas”	Ocorrência de situações de ação coletiva em que não haja troca de informação direta que não a sinalizada por dados comuns aos atores e em que decisões sejam tomadas unilateralmente com base em cálculos de eficiência	Não houve

(continua)

Tabela 5 (continuação)

Categoria	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Exemplo
Autoridade	“aceitação da atribuição de direitos de decisão e/ou controle a um agente central, independente da centralização de propriedade e/ou direitos sobre recompensas residuais”	Indicação de que as interações se dão principalmente de forma bilateral, com centralização de informações e competências e ações observáveis que permitam supervisão e controle de maneira manejável	“Tanto o Prefeito, quanto o Secretário, quanto os outros Secretários de outras pastas, eles detém de toda a informação do Cadastro Único”
Agência	“direitos de decisão e controle significativos [...] alocados aos próprios atores que agem diretamente, ou agentes” em que “o conjunto de ações possíveis sobre as quais direitos de decisão são consensualmente transferidos entre os atores deve ser claramente definido”	Indicação de que há descentralização de informações e competências bem definidas para um agente com quem as interações permanecem bilaterais, em decorrência do grande número de atores a serem coordenados, da impossibilidade de observar as ações dos atores e/ou da ineficácia da centralização	“você tem obviamente uma orientação política que está no nível mais geral e que permite que os técnicos conversem e negociem, criem um determinado desenho, que depois é referendado num nível mais estratégico, e volta a descer para ser operacionalizado”
Grupos	“direitos de decisão, controle, recompensas residuais e propriedade [...] são igualmente compartilhados entre os membros”	Indicação de que há certo nível de equivalência entre os atores, com tomada de decisão conjunta e comunicação multilateral sobre questões complexas baseadas na convergência de interesses	“a gente não estava querendo uma parceria assim: joga o cadastro, faz o cruzamento e depois vê o que sai e se chover, choveu. Não, era construir um paradigma de atuação. Tanto que as duas equipes, os dois temas ficaram quase irmãos, completamente integrados. A nossa equipe participa das reuniões do Mais Educação e vice-versa e a gente se sente quase que a mesma equipe”
Negociação	“mecanismo de coordenação capaz de administrar relações em que tanto a complexidade de informação e os conflitos entre interesses sejam altos”	Indicação de que há certo nível de equivalência entre os atores, com tomada de decisão conjunta e comunicação multilateral, porém com o objetivo de resolver questões complexas e conflitos de interesses	“requer um processo de negociação, porque se tratando de recursos, as políticas públicas, cada uma têm as suas demandas”
Normas e regras	“o estabelecimento de modelos <i>estáveis</i> de ação, legitimados por costumes, hábitos ou pela lei”	Indicação de que as decisões não se dão a partir de comunicação entre os atores, mas pelo cumprimento tácito de instituições e/ou convenções de conhecimento comum	“o Decreto do Programa estabeleceu que o MEC e o MS deveriam fazer o acompanhamento de condicionalidades. Então você tem uma base institucional minimamente sólida para que isso aconteça”

(continua)

Tabela 5 (continuação)

Categoria	Definição Constitutiva	Definição Operacional	Exemplo
Modos de governança	“meios de alocação, controle e coordenação de recursos para resolver problemas ou criar oportunidades sociais (MEULEMAN, 2010 apud YOO e KIM, 2012) ”	Elementos abstratos fundamentais que apontem para as bases racionais e os recursos necessários de interação entre os atores	
Hierarquias	“Em um cenário hierarquia é conceituada como um ‘instrumento racionalizado de autoridade’, e em outro, hierarquia é vista como uma ‘expressão institucionalizada de princípios liberal-democráticos de <i>accountability</i> ’ (LYNN, 2011 apud ROBICHAU, 2011)	Elementos que indiquem subordinação, autoridade, poder, domínio, comando e controle, padronização de regras e procedimentos, <i>accountability</i> , verticalidade, supervisão	“Faz parte da constituição de uma política pública ter especificidade das suas atribuições, ter uma organicidade, ter um financiamento exclusivo, com estruturas e lógicas de funcionamento próprias. [...] cada um fica na sua rotina, e há também a cultura de defesa das suas atribuições e de sua correspondente execução com a maior qualidade possível, dentro de suas prerrogativas”
Mercados	“Um pressuposto subjacente de governança por mercado é que a concorrência expande as opções disponíveis para clientes auto-interessados no mercado (CONSIDINE e LEWIS, 1999)	Elementos que indiquem independência, competição, troca, barganha, auto-interesse, busca pela eficiência	“Tanto no caso da creche, quanto no caso da intermediação, para chegar nesse público vai exigir um esforço adicional do município, ele precisa ser remunerando de maneira diferenciada para isso, para que seja efetivamente interessante para eles”
Redes	“No nível mais amplo, redes simplesmente explicam grupos de atores interdependentes e suas relações existentes (BEVIR, 2009 apud ROBICHAU, 2011)”	Elementos que indiquem interdependência, compartilhamento de valores, cooperação, confiança, solidariedade, reciprocidade, horizontalidade	“você tem que respeitar a lógica de funcionamento dos sistemas. Você não invade o sistema educacional ou o sistema de saúde, que são sistemas pesados, pautando como que as coisas devem ser feitas. Então isso tem que se construído conjuntamente”

Os resultados da análise serão apresentados em dois momentos: na seção 5, as categorias primárias, correspondentes aos elementos de coordenação do PBF, serão descritas textualmente, com auxílio de citações representativas dessas categorias retiradas dos documentos e das entrevistas analisadas, apresentando múltiplas perspectivas dos entrevistados, quando possível, e evidenciando as categorias secundárias (instrumentos e mecanismos de coordenação e modos de governança) a elas relacionadas; na seção 6, o modelo de análise desenvolvido anteriormente será aplicado com base nas informações obtidas, e serão discutidas as características resultantes da combinação dos diferentes elementos em cada nível de interação do arranjo de governança do PBF.

5 RESULTADOS

A seguir, serão apresentados os resultados da análise de conteúdo dos documentos e das entrevistas realizadas. No primeiro caso, dado o caráter formal da legislação analisada, as categorias primárias, emergentes, correspondem quase exclusivamente às práticas e dispositivos de coordenação previstos formalmente no desenho do Programa. A subseção 5.1, portanto, consiste na descrição dessas categorias emergentes e na sua correspondência com os tipos de instrumentos de coordenação constantes da literatura referenciada e, quando possível, com os mecanismos de coordenação e os modos de governança subjacentes. No caso das entrevistas, a subseção 5.2 aponta elementos que confirmam, alteram e/ou aprofundam os dados documentais, e descreve outras práticas de coordenação não previstas na legislação do PBF, principalmente aquelas de caráter mais informal, sempre relacionando-as às categorias pré-existentes identificadas.

Para descrever as categorias, serão utilizados trechos da legislação e citações retiradas das entrevistas. Alguns dos entrevistados solicitaram que trechos mais sensíveis de suas respostas não fossem identificados, enquanto outros entrevistados não responderam em tempo à solicitação de validação das transcrições e de autorização para identificação das respostas. Por isso, optou-se por não identificar nenhuma das transcrições apresentadas e também se buscou evitar a utilização de trechos que permitissem, por seu conteúdo, a identificação de sua autoria. Como forma de destaque, as **categorias emergentes** serão grifadas em **negrito**, enquanto as categorias pré-existentes serão grifadas com sublinhado.

5.1 Categorias Identificadas na Análise Documental

Várias das práticas de coordenação do PBF estão previstas na legislação mais ampla do Programa, sua lei de criação e o decreto que a regulamenta, razão pela qual foram escolhidos como ponto de partida desta análise. Importante reiterar que o foco foi na coordenação entre as áreas de assistência social, educação e saúde em decorrência do objetivo de garantia do exercício dos direitos sociais básicos pelas famílias beneficiárias, por meio, principalmente (mas não exclusivamente), das condicionalidades. O art. 4 do Decreto nº 5.209/04, que

regulamenta o PBF, estabelece esse como o primeiro objetivo do Programa, tendo também a promoção da intersetorialidade como um dos objetivos expressos:

Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são:

- I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - combater a pobreza; e
- V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

O art. 27 do decreto, por sua vez, detalha os objetivos e o caráter intergovernamental das condicionalidades:

As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

- I - estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e
- II - identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Parágrafo único. Caberá às diversas esferas de governo garantir o acesso pleno aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por meio da oferta desses serviços, de forma a viabilizar o cumprimento das contrapartidas por parte das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

O primeiro dispositivo de coordenação previsto na legislação é o **Conselho Gestor Interministerial do PBF (CGPBF)**. Conforme definido pelo art. 4º da Lei nº 10.836/04:

Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do

Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal

A lei também determina, em seu art. 2º, §10, que o conselho poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de renda familiar mensal *per capita* “nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros”. O Decreto nº 5.209/04, em seu art. 5º, descreve o conselho como “órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”, e estabelece, no art. 6º, que:

O CGPBF será composto pelos titulares dos seguintes órgãos e entidade:

I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o presidirá;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério da Saúde;

IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

V - Ministério da Fazenda;

VI - Casa Civil da Presidência da República; e

VII - Caixa Econômica Federal.

Parágrafo único. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome poderá convidar a participar das reuniões representantes de órgãos das administrações federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, de acordo com a pauta da reunião.

O CGPBF opera, portanto, no Nível Horizontal Superior do arranjo de governança do PBF, pois articula atores do nível federal. Seu estabelecimento como órgão colegiado de caráter deliberativo, composto pelos atores relevantes no nível federal, o qualifica como um instrumento do tipo entidade para tomada de decisão coletiva. Pelas características de comunicação multilateral, de tomada de decisão conjunta e de complexidade de informação implícitas em sua descrição, pode-se dizer que emprega mecanismos de grupos e/ou de negociação, não sendo possível distinguir entre ambos, o que dependeria de dados mais aprofundados sobre o papel dos atores que o compõem que permitissem verificar a presença de conflitos, ou divergência de interesses, institucionalizados. A mera ocorrência de discordâncias e dissensos não é suficiente para diferenciar os mecanismos de grupos dos de

negociação. Poder-se-ia ainda supor um caráter hierárquico decorrente do estabelecimento do MDS como Presidente do conselho, mas não há, nessa etapa de análise, maiores dados sobre seu funcionamento que confirmem esse caráter.

Ainda no Nível Horizontal Superior, o Decreto nº 5.209/04 prevê no art. 7º a criação do **Comitê Executivo do CGPBF**, “integrado por representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que o coordenará, e por representantes dos demais órgãos e entidade a que se refere o art. 6º, com a finalidade de implementar e acompanhar as decisões do CGPBF”, cujos representantes e respectivos suplentes são “indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidade representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome”. Ainda, “o CGPBF poderá instituir **grupos de trabalho, em caráter temporário**, para analisar matérias sob sua apreciação e propor medidas específicas necessárias à implementação de suas decisões” (art. 8º, grifo nosso). A participação no CGPBF, no Comitê Executivo e nos grupos de trabalho não é remunerada. Ambos os dispositivos configuram órgãos consultivos, pois não têm poder de tomada de decisão vinculante, e empregam mecanismos de grupos e/ou de negociação, como o CGPBF.

Como prática presente tanto no Nível Horizontal Superior quanto no Nível Vertical, a legislação do PBF estabelece o MDS como **órgão coordenador**, que, nos termos da legislação, consiste em um instrumento do tipo função de coordenação. Nessa função, o MDS exerce o papel de Secretaria-Executiva do CGPBF, por força do art. 9º do Decreto nº 5.209/04 (“ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome caberá prover apoio técnico-administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do CGPBF e seus grupos de trabalhos”). Esse papel é descrito no art. 5º da Lei do Programa:

O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

O art. 2º do decreto ainda detalha esse papel:

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família e, em especial, executar as seguintes atividades:

- I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família;
- II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados;
- III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais;
- IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e
- V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Outra prática identificada no Nível Horizontal Superior é a **atribuição de responsabilidades** aos ministérios parceiros, o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC). Como a coordenação pelo MDS, esse instrumento também opera tanto no Nível Horizontal Superior quanto no Nível Vertical. Conforme o art. 28 do decreto:

São responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades vinculadas ao Programa Bolsa Família, previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004:

- I - o Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos; e
- II - o Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos, e à de setenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal de jovens com idade de dezesseis a dezessete anos.

§1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde.

§2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

[...]

§4º Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, especialmente no que diz respeito às consequências do seu cumprimento e descumprimento pelas famílias beneficiárias e às hipóteses de interrupção temporária dos efeitos decorrentes do seu descumprimento.

A análise conjunta da função de coordenação do MDS e da atribuição de responsabilidades ao MEC e ao MS não permite a identificação clara dos mecanismos de coordenação e dos modos de governança empregados na relação entre os ministérios. A “supervisão das ações governamentais” pelo MDS pode levar ao entendimento de que há um instrumento de remanejamento de linhas de controle entre o MDS os ministérios parceiros em relação às ações de condicionalidades, com emprego de mecanismo de agência e caráter de hierarquia. Entretanto, a legislação não deixa claro o significado do termo supervisão nem sua operacionalização. Em contraste, a emissão de “diretrizes e normas” conjuntas sugere um mecanismo de grupos e um modo de governança em rede. Esse aparente paradoxo depende, portanto, de dados mais aprofundados para ser esclarecido.

Também merece atenção a menção ao **Cadastro Único**, instrumento do tipo sistema de troca de informações entre os ministérios cujos mecanismo de coordenação e modo de governança não podem ser depreendidos do trecho acima.

No Nível Vertical, a coordenação exercida pelo MDS e a atribuição de responsabilidades ao MEC e ao MS se qualificam como um instrumento de funções de coordenação junto a seus respectivos interlocutores nos níveis subnacionais, sem que seja possível identificar mecanismos de coordenação ou modos de governança, os quais dependeriam de uma análise da governança federativa dos respectivos setores de política, para além do PBF.

A elaboração pelos ministérios de diretrizes e normas conjuntas (Decreto nº 5.209/04, art. 28, §2º) configura, por sua vez, uma nova categoria de instrumento de coordenação que se manifesta no Nível Vertical. A **legislação** é operacionalizada, por óbvio, por meio do mecanismo de normas e regras, com caráter de hierarquia decorrente do foco procedimental e da centralização, embora tais aspectos também careçam de confirmação.

Ainda no Nível Vertical, o art. 8º da lei estabelece as diretrizes pelas quais “a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social”. Seu §1º dá indicações de como a **descentralização** deve operar: “a execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família”. Por um lado, o caráter voluntário e de conjugação de esforços confere, ao menos formalmente, um caráter de rede a essa descentralização, que opera por meio de um mecanismo de agência, dada a interlocução bilateral e a transferência de direitos de decisão. Por outro lado, o §4º do mesmo artigo confere caráter de hierarquia à descentralização, ao conferir autoridade de regulamentação ao Governo Federal e verticalidade e padronização à relação:

Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará:

- I - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos;
- II - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e
- III - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados.

Reforçando o mecanismo de agência, o art. 28, §3º, do decreto também estabelece que:

Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

O instrumento que operacionaliza a descentralização no PBF é o remanejamento de competências de gestão e execução do Programa para os municípios, os quais devem “designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e

pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes” (Decreto nº 5.209/04, art.14, inciso I). O elemento organizacional indicado pela necessidade de criação e/ou designação de área responsável é fundamental para caracterizar essa categoria de instrumento de coordenação.

O §1º do art. 11 do decreto introduz os **termos de adesão** ao Programa:

Os entes federados poderão aderir ao Programa Bolsa Família, observados os critérios, condições e procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio de termo específico, com os seguintes efeitos:

I - fixação de suas competências e responsabilidades na gestão e na execução do Programa Bolsa Família; e

II - possibilidade de recebimento de recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoiar a gestão do Programa Bolsa Família.

Novamente, o fato de que é o MDS quem estabelece os critérios, condições e procedimentos para adesão dos entes subnacionais confere caráter de hierarquia à interação, assim como o disposto no §3º do mesmo art. 11, que estabelece condições para a adesão, apresentadas mais a frente, e no §4º, que determina que “o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome fixará os demais procedimentos a serem observados pelos Estados, Municípios e Distrito Federal para aderir ao Programa Bolsa Família”. O mecanismo empregado é o de normas e regras, pois não há comunicação entre os atores para definição conjunta quanto a quais direitos de decisão serão transferidos, estando esses direitos definidos na legislação e nos próprios termos. Aqui, uma nova categoria de instrumentos emerge, não originalmente prevista na tipologia proposta, a qual será aqui denominada **contratualização**, utilizada para englobar contratos, acordos ou pactos estabelecidos entre os atores que determinem a repartição de atribuições e direitos. O instrumento difere, assim, do que já está coberto pela gestão estratégica, mais voltada ao processo de pactuação do que ao documento formal que vincula as partes. Também difere da instituição de legislação que determine e/ou regulamente a coordenação, pois não há aplicação tácita a todos os atores, sendo necessário que cada ator firme o instrumento de contratualização.

Outro elemento extremamente relevante no Nível Vertical é o **Índice de Gestão Descentralizada (IGD)**, instituído no §2º do art. 8º da Lei nº 10.836/04, “para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal” e destinado a:

- I - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle;
- II - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e
- III - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro.

O IGD é o principal instrumento de coordenação no Nível Vertical previsto na legislação do PBF e por isso merece extenso detalhamento. Configura, neste nível, um instrumento de gestão financeira, visto que por meio dele são calculados os recursos financeiros a serem transferidos para apoio e incentivo à gestão do PBF nos níveis subnacionais. Nesta relação, percebe-se o emprego do mecanismo de normas e regras, pois não há comunicação direta entre os atores para transferência do recurso, conforme determina o §3º do art. 8º da lei do PBF: “a União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD”. De início, não é possível estabelecer com precisão se o modo de governança mais reforçado pelo IGD é o de rede, relacionado a seu aspecto declarado de apoio à gestão, ou de mercado, relacionado à característica de incentivo. Em decorrência dessa característica, também, identifica-se implicitamente a operação do mecanismo de preços, uma vez que tem-se uma situação de troca/remuneração por serviços executados pelos entes subnacionais para o Governo Federal, sem troca de informação direta que não a sinalizada pelo próprio IGD, podendo um município, por exemplo, tomar decisões unilaterais com base nos seus conhecimentos locais de capacidade de oferta e de custos e dificuldades de execução para investir esforços e recursos (financeiros, materiais, humanos) nesta prestação de serviços.

O §7º do art. 8º da lei, por sua vez, prevê que deve “o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado”,

decorrendo, dessa centralização, um caráter de hierarquia na relação entre os entes por meio do IGD. Essa centralização normativa no Governo Federal, especificamente no MDS, se repete em diversos dispositivos do Decreto nº 5.209/04, que reforça ainda mais o caráter hierárquico. A seguir são apresentados os regulamentos do IGD expressos no decreto (alguns dos dispositivos de interesse específico para outras categorias serão apresentados separadamente, mais a frente nesta subseção):

Art. 11-A. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome disciplinará os mecanismos de funcionamento do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, previsto no §2º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, como instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família, nas seguintes modalidades:

I - Índice de Gestão Descentralizada dos Municípios - IGD-M, a ser aplicado aos Municípios e ao Distrito Federal; e

II - Índice de Gestão Descentralizada Estadual - IGD-E, a ser aplicado aos Estados.

§1º O valor do índice obtido pelo ente federado, na periodicidade e sistemática fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

I - indicará os resultados alcançados na gestão do Programa Bolsa Família em sua esfera; e

II - determinará o montante de recursos a ser regularmente transferido pelo Governo Federal ao ente federado que tenha aderido ao Programa Bolsa Família, para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada, atendidas as referências mínimas fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[...]

§4º Para fins de cálculo do IGD-E, poderão ser considerados dados relativos à gestão descentralizada dos respectivos Municípios, sem prejuízo de outros critérios, na forma definida em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[...]

Art. 11-B. O IGD medirá a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, em conformidade com o disposto no inciso I do §2º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, considerando as seguintes variáveis, entre outras fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

I - integridade e atualização das informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e

II - envio das informações sobre o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação pelos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Art. 11-C. Os recursos de que trata o §3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, em especial nas seguintes atividades:

I - gestão de condicionalidades, realizada de forma intersetorial, compreendendo as atividades necessárias para o registro, sistematização e análise das informações relacionadas à frequência escolar, à agenda de saúde

e a outras ações que venham a ser fixadas como condicionalidades do Programa Bolsa Família;

II - gestão de benefícios;

III - acompanhamento das famílias beneficiárias, em especial daquelas em situação de maior vulnerabilidade social, realizada de forma articulada entre as áreas de assistência social, saúde e educação;

IV - identificação e cadastramento de novas famílias, atualização e revisão dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal referentes aos cidadãos residentes no território do ente federado;

V - articulação intersetorial para o planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à ampliação do acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos, em especial os de saúde, educação e acompanhamento familiar realizado pela assistência social;

VI - atividades relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização do Programa Bolsa Família, inclusive aquelas requisitadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VII - gestão articulada e integrada com os benefícios e serviços socioassistenciais previstos na Lei nº 8.742, de 1993;

[...]

IX - outras atividades a serem estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 11-D. O planejamento da aplicação de recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família será realizado pelo seu gestor, nas respectivas esferas de governo, na forma prevista pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Parágrafo único. O planejamento de que trata o **caput** deverá considerar a intersetorialidade das áreas de assistência social, saúde e educação, entre outras, além de integrar os Planos de Assistência Social de que trata o inciso III do art. 30 da Lei 8.742, de 1993, na forma a ser definida em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[...]

Art. 11-H. Os repasses financeiros para apoio às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família serão suspensos, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas na legislação em vigor, quando comprovada manipulação indevida das informações relativas aos elementos que constituem o IGD, a fim de alcançar os índices mínimos de que trata o §3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004.

Parágrafo único. Além da suspensão de recursos de que trata o **caput**, haverá a instauração de tomada de contas especial e a adoção de providências para regularização das informações e reparação do dano, sem prejuízo das demais medidas legais aplicáveis aos responsáveis.

No que tange ao processo de prestação de contas dos recursos do IGD, a Lei nº 10.836/04, art. 8º, §5º estabelece que “os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do §2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos” para com o MDS (mesmo texto do §2º do art. 11-A do decreto). Isso afasta, a princípio, a presença de características hierárquicas decorrentes especificamente de procedimentos de prestação de contas no Nível Vertical. Da mesma forma, o §6º dispõe que:

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do §3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal.

Dessa forma, a prestação de contas se processa localmente. Somente em casos em que seja identificada a “ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos” na análise pelos Conselhos de Assistência Social da prestação de contas do respectivo ente federado é que o conselho deve “informar ao órgão executor e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em prazo a ser definido por este” (Decreto nº 5.209/04, art. 11-F, inciso II), o que configura um mecanismo de agência.

O art. 11-G do decreto estabelece que o MDS disponibilizará aos entes subnacionais um **sistema informatizado de gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família**, também previsto nos artigos 32 e 36, conforme segue:

A avaliação da prestação de contas de que trata o art. 11-F será efetuada em sistema informatizado, a ser disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base em ato normativo que disciplinará:

I - os procedimentos;

II - o formato e o conteúdo do relatório de avaliação;

III - a documentação necessária;

IV - os prazos para o envio das prestações de contas ao Conselho previsto no art. 11-F, assim como para manifestação desses colegiados;

[...]

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastramento Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[...]

§2º A utilização indevida dos dados disponibilizados acarretará a aplicação de sanção civil e penal na forma da lei.

[...]

Art. 36. As informações e os procedimentos exigidos nos termos deste Decreto, bem assim os decorrentes da prática dos atos delegados na forma do art. 8º da Lei no 10.836, de 2004, poderão ser encaminhados por meio eletrônico, mediante a utilização de aplicativos padronizados de utilização obrigatória e exclusiva.

Parágrafo único. Os aplicativos padronizados serão acessados mediante a utilização de senha individual, e será mantido registro que permita identificar o responsável pela transação efetuada.

Perceba-se que, enquanto o acesso aos dados para pleno exercício do controle social é “franqueado”, a utilização para encaminhamento de informações ao Governo Federal é “obrigatória e exclusiva”. Dessa forma, o dispositivo acaba adquirindo caráter de hierarquia, pela padronização centralizada de procedimentos, por meio de um instrumento de sistema de troca de informações e de um mecanismo, novamente, de agência.

Outro instrumento que opera no Nível Vertical são os **acordos de cooperação**. Conforme disposto no art. 12 do decreto:

Sem prejuízo do disposto no §1º do art. 11, e com vistas a garantir a efetiva conjugação de esforços entre os entes federados, poderão ser celebrados acordos de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como objeto programas e políticas sociais orientadas ao público beneficiário do Programa Bolsa Família, observada, no que couber, a legislação específica relativa a cada um dos programas de que trata o art. 3º.

§1º Os acordos de cooperação de que trata o caput deverão contribuir para quaisquer das seguintes finalidades:

I - promoção da emancipação sustentada das famílias beneficiárias;

II - garantia de acesso aos serviços públicos que assegurem o exercício da cidadania;

Os acordos também se inserem na categoria emergente de instrumentos de **contratualização**, e, por seu caráter mais flexível, de equivalência entre os atores e de cooperação, insere-se nas categorias de grupos como mecanismo de coordenação e de redes como modo de governança.

Os responsáveis pelo PBF nos estados e nos municípios são os **coordenadores estaduais** e os **gestores municipais** (Decreto nº 5.209/04, art.11, §3º, inciso II), indicados no ato de adesão ao Programa. Esses atores exercem funções de coordenação tanto no Nível

Vertical quando nos respectivos níveis horizontais, mas a legislação não desce a detalhes de sua atuação. A maior parte das atribuições dos estados opera no Nível Vertical, em interação com a União e os municípios, conforme o art. 13 do decreto:

Art. 13. Cabe aos Estados:

[...]

III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;

IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;

V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;

VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;

VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Essa atuação vertical dos estados no arranjo de governança do PBF levanta diversas questões práticas sobre seu funcionamento, mas que só podem ser adequadamente respondidas por meio de entrevistas ou outros métodos mais aprofundados. Analogamente, as atribuições dos municípios também ensejam a coordenação junto aos estados e à União:

Art. 14. Cabe aos Municípios:

[...]

VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e

VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

O Distrito Federal tem características ao mesmo tempo de estado e de município, para fins da execução do PBF. No Nível Vertical, seus papéis são equivalentes aos de um município. No Nível Horizontal Inferior, suas atribuições e obrigações são, ao mesmo tempo, as dos municípios e as dos estados (à exceção do papel de articulação com os municípios).

Nos níveis horizontais intermediário e inferior, os **coordenadores estaduais** e os **gestores municipais** também exercem funções de coordenação junto aos setores responsáveis pelas políticas e serviços de assistência social, educação e saúde, novamente sem que sua atuação seja detalhada na legislação analisada. As atribuições dos entes subnacionais relacionadas à articulação intersetorial em suas respectivas jurisdições são indicadas a seguir:

Art. 13. Cabe aos Estados:

[...]

II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;

[...]

Art. 14. Cabe aos Municípios:

[...]

III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;

IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;

V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;

Além da nomeação dos coordenadores, os estados também devem “constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual” (Decreto nº 5.209/04, art.13, inciso I). Essas **coordenações estaduais interssetoriais** são órgãos consultivos, porém tampouco são detalhadas na legislação consultada. No caso dos municípios, não é obrigatória a constituição desses órgãos consultivos interssetoriais, ao menos por força da legislação analisada.

Outras categorias ocorrem tanto no Nível Horizontal Intermediário quanto no Nível Horizontal Inferior. A primeira delas são as **instâncias de controle social (ICS)**, às quais “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas” (Lei nº 10.836/04, art. 8º, §6º). As ICS também merecem extensa regulamentação, pelos dispositivos a seguir:

Lei nº 10.836/04

Art. 9º O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Decreto nº 5.209/04

Art.11. [...]

[...]

§3º São condições para a adesão ao Programa Bolsa Família, sem prejuízo de outras que venham a ser fixadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

I - existência formal e o pleno funcionamento de instância de controle social na respectiva esfera federativa, na forma definida no art. 29;

[...]

Art. 11-A [...]

[...]

§6º Para fins de fortalecimento das instâncias de controle social dos entes federados, pelo menos três por cento dos recursos transferidos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família serão destinados a atividades de apoio técnico e operacional ao respectivo colegiado, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

[...]

Art. 11-C. Os recursos de que trata o §3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, deverão ser aplicados nas ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, em especial nas seguintes atividades:

[...]

VIII - apoio técnico e operacional às instâncias de controle social dos entes federados, conforme §6º do art. 11-A;

[...]

Art. 14. Cabe aos Municípios:

[...]

VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;

[...]

Art. 29. O controle e participação social do Programa Bolsa Família deverão ser realizados, em âmbito local, por instância de controle social formalmente constituída pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade, sem prejuízo de outras competências que lhes sejam atribuídas pela legislação.

§1º [Revogado]

§2º Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade prevista no caput e a intersetorialidade prevista no § 1º.

§ 3º Os Municípios poderão associar-se para exercer o controle social do Programa Bolsa Família, desde que se estabeleça formalmente, por meio de termo de cooperação intermunicipal, a distribuição de todas as competências e atribuições necessárias ao perfeito acompanhamento dos Programas Bolsa Família e Remanescentes colocados sob sua jurisdição.

Art. 30. O controle social do Programa Bolsa Família no nível estadual poderá ser exercido por conselho, instituído formalmente, nos moldes do art. 29.

Art. 31. Cabe aos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família:

I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
 III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;
 IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;
 V - elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e
 VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 32. Para o pleno exercício, no âmbito do respectivo Município ou, quando for o caso, do Estado ou do Distrito Federal, das competências previstas no art. 31, ao conselho de controle social será franqueado acesso aos formulários do Cadastramento Único do Governo Federal e aos dados e informações constantes em sistema informatizado desenvolvido para gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família e dos Programas Remanescentes, bem como as informações relacionadas às condicionalidades, além de outros que venham a ser definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§1º A relação de beneficiários do Programa Bolsa Família deverá ser amplamente divulgada pelo Poder Público municipal e do Distrito Federal.

As instâncias de controle social configuram instrumentos do tipo entidades para tomada de decisão coletiva, pois têm poder decisório em relação à prestação de contas dos recursos do IGD, e são obrigatórias nos municípios e no DF e facultativas nos estados. São os únicos instrumentos previstos na legislação analisada que se prestam à coordenação não apenas entre os atores governamentais do PBF, mas também com a sociedade civil. A legislação determina a paridade e a intersetorialidade nas ICS, o que evoca a equivalência entre os atores e a probabilidade de conflitos características do mecanismo de negociação. O modo de governança preponderante parece ser o de hierarquia, pela própria função de controle, mas a atribuição de “estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias” sugere uma lógica mais cooperativa de coordenação, mais afeita ao mecanismo de grupos e ao modo de redes. A previsão da possibilidade de cooperação intermunicipal também traz essas características, no Nível Horizontal Inferior.

O **Cadastro Único** também aparece nos níveis horizontais intermediário e inferior como instrumento de sistema para troca de informações, juntamente com o **sistema informatizado de gestão, controle e acompanhamento do Programa Bolsa Família**, porém sem detalhamento da forma como ocorre o uso dessas bases e sistemas entre os atores desses níveis, o que impede a determinação de seus mecanismos de coordenação e modos do governança.

Por fim, deve-se mencionar um relevante desdobramento do **IGD** nos níveis dos estados e dos municípios. Diversos dispositivos do Decreto nº 5.209/04 determinam uma centralização na área da assistência social dos recursos do IGD, tanto no que diz respeito ao recebimento dos recursos quanto à responsabilização e à prestação de contas:

Art. 11-A [...]

[...]

§5º Os repasses dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família previstos no §3º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, serão realizados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[...]

Art. 11-E. A aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família transferidos aos entes federados deverá integrar as prestações de contas anuais dos Fundos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em item específico.

[...]

Art. 11-F. A prestação das contas da aplicação dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família, nos termos do §6º do art. 8º da Lei nº 10.836, de 2004, será submetida pelo ente federado ao respectivo Conselho de Assistência Social, que deverá:

I - receber, analisar e manifestar-se sobre a aprovação, integral ou parcial, ou rejeição da prestação de contas anual da aplicação dos recursos;

III - promover a divulgação das atividades executadas, de forma transparente e articulada, com os órgãos de controle interno e externo da União e dos Estados.

Essa centralização dá ao IGD, nesses níveis, caráter de hierarquia, pois confere uma autoridade financeira à área de assistência social vinculada a normas e procedimentos oriundos de outros níveis que regulam o recebimento, uso e prestação de contas dos recursos. O instrumento permanece sendo de gestão financeira.

A Tabela 6, a seguir, resume os resultados obtidos na análise documental.

Tabela 6- Resumo dos resultados obtidos pela análise documental

Tabela 6 - Resumo dos resultados obtidos pela análise documental			
Categorias emergentes	Instrumentos de coordenação	Mecanismos de coordenação	Modos de governança
Nível Horizontal Superior			
Conselho Gestor Interministerial	Entidade para tomada de decisão coletiva	Grupos / Negociação	
Comitê Executivo	Órgãos consultivos		
Grupos de trabalho			
Órgão coordenador	Funções de coordenação		
Atribuição de responsabilidades	Remanejamento de linhas de controle	Grupos	Rede
		Agência	Hierarquia
Cadastro Único	Sistema de troca de informações		
Nível Vertical			
Órgão coordenador	Funções de coordenação		
Atribuição de responsabilidades			
Legislação	Legislação*	Normas e regras	Hierarquia
Descentralização	Remanejamento de competências	Agência	Hierarquia
			Rede
Termos de adesão	Contratualização*	Normas e regras	Hierarquia
Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	Gestão financeira	Normas e regras	Hierarquia
		Agência	
		Preços	Mercado
Sistema informatizado de gestão	Sistema de troca de informações	Agência	Hierarquia
Acordos de cooperação	Contratualização*	Grupos	Rede
Gestor municipal / coordenador estadual	Funções de coordenação		
Níveis Horizontais Intermediário e Inferior			
Gestor municipal / coordenador estadual	Funções de coordenação		
Coordenações estaduais intersetoriais	Órgãos consultivos		
Instâncias de controle social	Entidades para tomada de decisão coletiva	Negociação	Hierarquia
		Grupos	Rede
Cadastro Único	Sistemas de troca de informações		
Sistema informatizado de gestão			
IGD	Gestão financeira	Autoridade	Hierarquia

*categorias emergentes de instrumentos de coordenação.

5.2 Categorias Identificadas na Análise das Entrevistas

Os dados das entrevistas permitiram ao mesmo tempo revisar os resultados obtidos com a análise documental e ir além dela, aprofundando o entendimento do arranjo analisado, principalmente por meio da inclusão de categorias relacionadas à interação informal entre os atores e à verificação de como os dispositivos legais são implementados e/ou refletem na prática no Programa Bolsa Família.

A seguir serão apresentados trechos das transcrições das entrevistas considerados representativos das categorias identificadas. Outros trechos selecionados podem ser encontrados no Apêndice C.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que, logo nas primeiras entrevistas, foi informado que o Conselho Gestor Interministerial do PBF, o Comitê Executivo e os grupos de trabalho previstos na legislação não têm se reunido, razão pela qual não serão incluídos no arranjo. Fortalece-se, assim, no Nível Horizontal Superior, o papel do MDS, especificamente da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, como **órgão coordenador** do PBF, instrumento que se enquadra na categoria de funções de coordenação. Diversos elementos das entrevistas confirmam o caráter de rede e o emprego de mecanismos de grupos e/ou de negociação pelo MDS no exercício desse papel, ao mesmo tempo em que não confirmam um remanejamento de linhas de controle e os aspectos de agência e de hierarquia aventados na análise documental, por não ter sido identificado o exercício de supervisão ou controle pelo MDS sobre o MEC e o MS, muito menos pela SENARC em relação à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), dentro do próprio MDS. De fato, um dos principais aspectos que confirmam a horizontalidade e a equivalência entre os atores é justamente a preocupação com a ausência de hierarquia entre eles e com a necessidade de obedecer a suas lógicas setoriais:

Entrevistado B: “A gestão nacional do Programa é do MDS, especificamente da SENARC. [...] o Programa [...] é intersetorial, ou seja, ele envolve [...] as áreas de saúde, educação e assistência social. Na área de assistência social a princípio deveria ser bem tranquilo porque a coisa se resolve dentro da mesma organização, mas no que diz respeito ao MS e ao MEC a coisa tenderia a se tornar muito mais complexa, exatamente por conta da dificuldade de um ministério pautar os demais ministérios [...]. De alguma

forma eu acho que essa é uma questão em alguma medida superada; a agenda de condicionalidades, embora ainda tenha muito que progredir, ela é uma agenda que já foi assumida por esses ministérios. [...] você tem que respeitar a lógica de funcionamento dos sistemas. Você não invade o sistema educacional ou o sistema de saúde, que são sistemas pesados, pautando como que as coisas devem ser feitas. Então isso tem que se construído conjuntamente. [...] tem que trabalhar com isso, não tem jeito. Se você tem uma estrutura, um sistema que funciona em uma determinada forma você tem que se armar e se preparar para lidar com ele dessa maneira e é isso que a gente está fazendo.”

Essas características foram reforçadas no atual contexto do PBF, que teve diversas ações incorporadas ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM), uma prioridade presidencial que articula uma série de ações sociais do Governo Federal focalizadas na população em extrema pobreza, lançado em 2011. Como os mesmos atores envolvidos no PBF se articulam no BSM, a governança do Programa e do Plano estão profundamente relacionadas, embora sejam exercidas por diferentes secretarias no MDS (o BSM está sob responsabilidade da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP). O papel de coordenação do BSM pelo MDS, em contraste com uma coordenação realizada por uma instância com autoridade superior, como a Casa Civil ou o Ministério do Planejamento, ensejou relevantes manifestações dos entrevistados:

Entrevistado C: “[o BSM] é um programa claramente que amplia as características de intersetorialidade que o Bolsa Família já tinha antes. [...] tem uma dificuldade concreta, é um ministério setorial, que assume uma coordenação de uma política que é necessariamente intersetorial. [...] É uma novidade em termos de estruturação de governança de política. Normalmente uma ação como essa, um plano como esse, ficaria centrado ou na Casa Civil ou num ministério central, como Planejamento ou, em alguns casos, alguns momentos, talvez, Fazenda. Mas optou-se para que fosse coordenado por um ministério setorial, o Ministério do Desenvolvimento Social. [...] [o MDS] não tinha as ferramentas necessárias de convencimento para trazer os demais atores para dentro do plano. [...] não define orçamento, [...] não define a política de recursos humanos, [...] não define os momentos de repasse de recurso e não tem a proximidade, digamos assim, com o poder presidencial, é uma ministra na mesma hierarquia dos demais coordenando políticas de outros ministérios. Mas hoje eu acho que foi um processo acertado e acho que [...] conseguiu caminhar muito [...]. [...] ao invés de [...] apresentar só problemas para os [...] parceiros, [o MDS] tem apresentado soluções interessantes nas abordagens [...]. [...] não chega só com a problemática, mas também chega com alguma dose de “solucionática”. E aí mais uma vez a experiência do Bolsa Família é importante. [O MDS] chega com as informações do Cadastro Único, [...] com a possibilidade de definição de público em cada território com características específicas, com

os dados em relação a isso, com a territorialização e com as possibilidades concretas de ação. Chega também com soluções que partem de um conhecimento prévio de cada uma das políticas, então não é nada paralelo ou separado do que existe. [...] Então não chega como um alienígena nesse processo. [...] é apoio a ações que já estão em curso dentro dos ministérios, em alguns momentos com inovação e redirecionamento de esforços para esse público específico, mas respeitando a forma de execução de cada uma das áreas. Levando informação, levando instrumentos, tendo recursos”

Além de reforçar as funções de coordenação do MDS, o BSM também está relacionado à emergência de duas categorias primárias: liderança política e políticas estratégicas. Embora estejam relacionadas, tais categorias podem ser tratadas separadamente para fins da identificação de seus instrumentos, mecanismos e modos de governança. A primeira consiste, ela própria, em um instrumento de coordenação, uma vez que a **liderança política**, no caso em tela, é empregada ativamente para coordenação entre os atores, porém não era previsto nas categorias pré-existentes. Refere-se à priorização ou ao “empoderamento” declarados e/ou reforçados por uma alta autoridade daquele nível de governo. Esse caráter centralizado e vinculado ao poder político da autoridade representa uma manifestação de hierarquia, a qual pode ser exercida por meio de mecanismos de autoridade propriamente dita ou de agência, a depender da interação direta ou indireta entre a autoridade e seus subordinados. No caso, a liderança política manifesta pela Presidenta configura um mecanismo de agência, pelo qual a Presidenta descentraliza a autoridade e a tomada de decisão para os ministérios, especialmente o MDS, conforme ilustrado na citação abaixo:

Entrevistado A: “o tema Bolsa Família, o enfrentamento da pobreza passou a ser uma ênfase muito grande na gestão central da Presidenta e isso cria uma aproximação política, simbólica, maior e melhor para com os ministérios. [...] nós temos um universo político simbólico mais favorável pelo BSM e isso [...] favorece o diálogo e o avanço com os ministérios [...]. À luz dessa influência, dessa plataforma política do BSM melhora, embora ainda não suficiente obviamente, a relação [...] porque colocou a ênfase na questão da focalização, ou seja, temos que dar um olhar pros mais pobres, está até no lema do governo, ‘país rico é país sem pobreza’. Então de primeira vista abriu as portas dos ministérios. [...] a fala da Presidenta [...] é um constrangimento político para os ministérios. Então um ministro qualquer não pode, simplesmente, desconsiderar isso [...]. [...] o cenário se favorece, ancorado pela popularidade da Presidenta. O Bolsa Família passou a ser uma das âncoras fundamentais do mandato da Presidenta Dilma. [...] isso tudo favorece, embora não resolve, a interlocução com os ministérios. Essa entrada do BSM cria constrangimentos para os ministérios parceiros para que considerem o tema.”

Ao mesmo tempo, o exercício de liderança política pela Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome configura um mecanismo de autoridade, ao menos para os atores internos ao MDS:

Entrevistado A: “a Ministra Teresa é uma apaixonada pela questão das condicionalidades, em especial a educação. Ela está sempre em interlocução, acho que isso até é uma coisa rara [...], ela está sempre em interlocução [...] sobre o tema da condicionalidade, em especial a educação. Fã número um da parceria com a educação integral [Programa Mais Educação]. Os dados que [o MDS] produz, estuda, analisa de abandono, aprovação, desempenho escolar e etc., ela está sempre usando isso, leva isso para tudo que é interlocução que ela tem. Ela chegou até a dizer em reportagens na imprensa que os resultados da educação são o melhor que o Bolsa Família já teve. Então assim, ela é uma apaixonada do tema. [...] tivemos um forte apoio da Ministra Teresa”

O BSM se soma a outras **políticas estratégicas** do Governo Federal que envolvem os mesmos atores, são voltadas em parte ao mesmo público e/ou incluem ações do Bolsa Família. Essas políticas levam à coordenação entre os atores por meio de processos de gestão estratégica, com um planejamento conjunto, a definição de metas e objetivos, atribuições e recursos entre os atores. Nas descrições de políticas como o BSM e o Programa Mais Educação, dentre outros, mecanismos de grupos e de negociações e uma governança em rede podem ser identificados. Ressalte-se que as descrições a seguir não se referem ao PBF, mas a políticas estratégicas a ele relacionadas:

Entrevistado C: “tinham programas que nós já tínhamos mapeado e visto que eram programas que eram importantes chegarem ao público do Plano [BSM], e que não chegavam da forma como nós gostaríamos. Então fizemos ajustes pontuais nessas ações, ações e programas, para que chegassem ao público. Um exemplo disso é a educação em tempo integral [Programa Mais Educação]. [...] A mesma coisa foi para o PRONATEC [Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego]. [...] todo um novo programa e toda a nova estratégia que foi feita em cima disso. Então parceiros tradicionais do Bolsa Família tiveram também que se reinventar para poder dar conta desse desafio. Estou falando do MEC e estou falando da assistência social. [...]. [...] não é comum você ter reunião com os diversos ministros que compõem o plano, ficou claro que esse não era o modelo mais adequado de ação. Pelo contrário, a reunião ministerial é uma chegada

depois de toda uma construção que é feita tanto de batimento de dados, de informação, de identificação de problemas, e desafios futuros. Então é uma instância que se reúne só anualmente [...]. [...] Por que isso? Porque têm funcionado relativamente bem as instâncias inferiores e as discussões bilaterais. [...] cada uma das grandes ações do plano se transformam em salas de situação, onde são discutidas as metas, territorialização, problemas, e como isso tem que ser tratado [...]. [...] a minha impressão, pelo menos, é que existe um clima mais colaborativo do que simplesmente de cobrança [...]. Então tem uma coisa muito de construção conjunta que tem funcionado. [...] Choque sempre tem, tem um processo de disputa, mas eu acho que foram bem mediados internamente”

Entrevistado H: “todas as nossas ações estão vinculadas ao plano Brasil Sem Miséria. Também nós integramos o Plano Nacional de Combate ao Crack e outras Drogas, o Plano Nacional Viver sem Limites, e outros que acabaram sendo desenhados e não foram lançados, oficialmente, mas que toda a mobilização da sua construção já levou a esta parceria [...]. Existem metas estabelecidas com cronograma, responsáveis, prazos e recursos financeiros vinculados à essa execução. Estas pactuações se desdobram em um conjunto de detalhamentos de ações entre os órgãos envolvidos no âmbito federal”

Ao contrário da análise documental, que sugeria o remanejamento de linhas de controle como um instrumento de coordenação relacionado à atribuição de responsabilidades ao MEC e ao MS em conjunto com o papel de órgão coordenador do MDS, a análise das entrevistas não confirmou essa relação entre os órgãos. Apenas uma resposta do Entrevistado B se referiu a esse aspecto no Nível Horizontal Superior, revelando um instrumento de remanejamento de competências para **unidades responsáveis pelo PBF** na estrutura organizacional dos ministérios parceiros. A criação dessas unidades se baseia em normas e regras organizacionais, com caráter estrutural, formal e procedimental típico de hierarquias, e é por sua vez determinada por outro instrumento, a **legislação**, que tem as mesmas características:

Entrevistado B: “Existe uma estrutura institucional encarregada de fazer o acompanhamento das condicionalidades desses ministérios. [...] Eu acho que um ponto absolutamente fundamental é a formalização disso. [...] o Decreto do Programa estabeleceu que o MEC e o MS deveriam fazer o acompanhamento de condicionalidades. Então você tem uma base institucional minimamente sólida para que isso aconteça. Ao mesmo tempo isso se refletiu numa estrutura das organizações, você tem um Departamento e você tem uma Coordenação-Geral respectivamente no MEC e no MS que são responsáveis por fazer isso, esse acompanhamento de condicionalidades, e eles definiram isso, que eu acho que é um aspecto relevante [...]”

Outra categoria emergente, identificada em mais de um nível, foi a de **comunicação informal**. Propõe-se tratar de um tipo de instrumento de coordenação, mas, no Nível Horizontal Superior, apenas o Entrevistado A menciona essa prática, sem que se possa identificar o mecanismo de coordenação ou o modo de governança:

Entrevistado A: “[O MEC] Faz muita capacitação e chama, inclusive a [...] presença, também, do Bolsa Família, numa relação intensa com a equipe central do MEC, e-mails, telefonemas, monitoramento.”

O **Cadastro Único**, identificado na análise documental como um instrumento do tipo sistema de troca de informações, é confirmado como tal pelo entrevistado H, embora, novamente, não seja possível identificar outras categorias relacionadas:

Entrevistado H: “O Cadastro Único sempre é a referência da identificação de públicos prioritários para essas intervenções. [...] No BSM o Cadastro é a base de todo o público. [...] Sempre o Cadastro é a nossa base, porque a base que mais tem informação e identificação individualizada do cidadão.”

Por fim, identificou-se a categoria emergente de **procedimentos operacionais**, que designa o instrumento de coordenação baseado no desenho ou redesenho de processos de trabalho interorganizacionais. Assemelha-se, assim, às estruturas de gestão em cadeia, porém têm caráter gerencial, e não estrutural, e não pressupõe sequencialidade. No caso, o Entrevistado B aponta o processo de acompanhamento individualizado das condicionalidades como um elemento que proporciona coordenação entre os ministérios, por meio de mecanismos de agência, baseado na interação bilateral e no “diálogo”, e de normas e regras, ligado aos hábitos procedimentais dos diferentes setores, com governança hierárquica:

Entrevistado B: “Uma outra questão que eu acho que está ganhando corpo no MS aos poucos e que tem a ver muito com o diálogo [...] [é] um acompanhamento individualizado das famílias, porque é impossível você pagar benefício sem esse acompanhamento individualizado. Possível até é, mas seria altamente indesejável fazer isso. No MS o acompanhamento do

atendimento nunca foi individualizado, então até hoje é aquela eterna discussão a respeito do Cartão SUS [Sistema Único de Saúde], mas crescentemente existe essa preocupação. [...] Porque o acompanhamento de condicionalidades na saúde também é individualizado, é uma das poucas coisas na saúde que são individualizadas. Você tem muita contagem na área de saúde, você não sabe quem é vacinado, você sabe quantos são vacinados, e as coberturas são calculadas pelos quantitativos, não pelas individualidades, mas crescentemente isso vai virando agenda.”

No Nível Vertical, a **legislação** do Programa Bolsa Família novamente emerge como instrumento de coordenação relevante, naturalmente refletindo o mecanismo de normas e regras e o modo hierárquico de governança. Vários dos entrevistados demonstram a aplicação desse instrumento nas relações entre os níveis de governo:

Entrevistado B: “Nós também temos o nosso informe semanal, um conjunto de instruções operacionais e instruções normativas, além da legislação do programa que vai de leis a portarias”

Entrevistado H: “Como complementação, são editadas instruções operacionais, portarias interministeriais e outras normativas com assinatura conjunta, que regulam o atendimento a ser prestado. [...] nós já conversamos inclusive com o Ministério da Saúde, e vamos falar amanhã com o da Educação, para construirmos instruções operacionais no sentido de induzir essa prática [comitês ou comissões intersetoriais locais] bastante bem sucedida onde ela está acontecendo. [...] Fizemos uma revisão na Norma Operacional Básica do SUAS [Sistema Única da Assistência Social] no final de 2012, introduzindo um setor denominado Vigilância Socioassistencial [...]. [...] Na Norma Operacional Básica, [o papel de articulação com usuários] está descrito como uma das estratégias essenciais para incentivar a participação dos usuários, e dos beneficiários. Ela não é obrigatória, mas ela está já indicada como fundamental. [...] Esses [os colegiados da assistência social] são canais já formalizados, reconhecidos, na nova NOB [Norma Operacional Básica] de 2012.”

Os **termos de adesão**, instrumento de **contratualização**, foram citados por um dos entrevistados, confirmando o emprego do mecanismo de normas e regras e de hierarquia identificados na análise documental:

Entrevistado B: “Eu acho que um ponto absolutamente fundamental é a formalização disso. Então no período de maior estruturação do Programa que foi a partir de 2005, você assinou termos de adesão ao Bolsa Família que

especificou responsabilidades, especialmente da gestão municipal, muito claras no Programa, e no Cadastro Único, obviamente. [...] Os termos de adesão prevêm basicamente as competências básicas que os municípios têm que fazer no caso da gestão do Programa Bolsa Família. Não é uma coisa, um instrumento sofisticado, é um instrumento que pode ser aperfeiçoado”

Outra categoria já identificada na análise documental confirmada pela análise das entrevistas é o **Índice de Gestão Descentralizada**, com caráter multifacetado na governança do PBF. O IGD, instrumento de gestão financeira, pode ser considerado um instrumento de mercado, se entendido como remuneração por serviços prestados (a gestão do PBF) pelos entes subnacionais ao Governo Federal. Nesse caso, o mecanismo empregado é o de preços, pois não é necessária comunicação entre os atores para a tomada de decisão sobre a prestação ou não dos serviços e sua remuneração proporcional. As variações identificadas na valoração dos recursos do IGD, considerado pouco para alguns e muito para outros, podem refletir as diferenças na disposição dos municípios a aceitar o “preço” pago, baseadas no conhecimento local a respeito das próprias capacidades e dos custos de oferta dos serviços. Isso reforça o entendimento de que o IGD tem papel de incentivo ou de remuneração, e não de financiamento ou indenização:

Entrevistado B: “o IGD é tanto um instrumento de mensuração da gestão, dos resultados de gestão, quanto um incentivo monetário, na verdade, uma remuneração monetária pela gestão, boa gestão do Bolsa Família. Com isso você tem uma injeção de recursos nos municípios para que eles tenham capacidade de lidar com os desafios que a gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família na localidade provocam. [...] sabemos também que as transferências do IGD não são transferências gigantescas. 600 milhões de reais são um valor grande, mas [...] para 5.570 municípios, tem município que recebe um valor mais alto, mas têm municípios que recebem realmente valores muito baixinhos, tem que deixar acumular um certo saldo para poder fazer algum investimento de maior vulto.”

Entrevistado G: “De custos operacionais, para acompanhar as condicionalidades, [...] já tem um financiamento do SUS, que é o piso da Atenção Básica, que é o PAB, onde [...] tem o repasse federal, você tem a responsabilidade do município, alguns estados também, nesse financiamento tripartite do que é a Atenção Básica. Isso tem que dar conta de estrutura, de contratação de equipe, de tudo. Agora, para uma ação específica, para potencializar o que é uma marca de governo, o que é um compromisso intersetorial, o IGD seria um incentivo para organizar esse processo.”

O IGD também adquire contornos de governança em rede, na medida em que sua utilização é livre (limitado apenas a gastos com a gestão do PBF, como visto na subseção 5.1) ao estado ou município que o recebe, configurando uma cooperação entre os entes para consecução de objetivos comuns:

Entrevistado B: “um modelo de transferência de recursos para os municípios que foge do desenho tradicional, de repasses, tipicamente; com um modelo convencional, que tem que ter o controle da execução dos recursos; na verdade o que você faz é mensurar os indicadores de gestão do cadastro e das condicionalidades e fazer o repasse desses recursos. [...] A questão do IGD, ela tende a ser, enfim, sob alguns aspectos, um pouco polêmica, primeiro por esse desenho do IGD que foge do usual, ou seja, não há por parte do MDS um controle do uso dos recursos, ou melhor, para ser preciso, você faz o acompanhamento do índice e transfere o dinheiro por causa do índice.”

Entrevistado K: “O IGD eu acho que foi o maior ganho nesse processo da gestão. Porque isso ampliou a capacidade de gestão nos municípios, de estruturação, principalmente na política de assistência, porque como o IGD é um recurso que entra via o fundo municipal de assistência social, ele termina dando condição a uma maior estruturação da gestão na área da assistência social.”

Porém, o IGD também se presta a um modo de governança de hierarquia, por meio de mecanismos de normas e regras, que atrelam o recebimento do recurso ao cumprimento de requisitos formais por força da legislação (ou o desobrigam):

Entrevistado A: “essas Comissões [Estaduais Intersetoriais] todas existem formalmente, porque sem essas comissões o estado não recebe o IGD.”

Também o mecanismo de agência é empregado por meio do IGD, com a descentralização de responsabilidades e comunicação bilateral com os entes subnacionais visando ao cumprimento das metas estabelecidas, revelando uma perspectiva de determinação superior, monitoramento e controle típica de hierarquia:

Entrevistado I: “[a cobrança pelo desempenho no IGD] vem como uma faca. Até o dia tal tem que fazer tantos por cento, senão perde dinheiro, senão...

[...] [os profissionais] vivem ameaçados o tempo todo, se não chegar nos 20% vai perder o IGD, o Secretário de Assistência Social vai mandar cortar a minha cabeça. [...] É risco, vocês tem que dar conta, não pode ficar 35 municípios sem receber IGD. [...] Não é que seja o fundamental, não estou dizendo a você que a gente só funciona quando acontece isso, mas isso causa esse tipo de reação. [...] Eu acho que ninguém quer ser responsabilizado por ninguém por ter resultado na perda de recurso de alguém, seja de esfera nenhuma.”

Entrevistado B: “A questão de como deve ser feita a prestação de contas, a informação sobre a prestação de contas, e a informação sobre a aprovação ou reprovação da prestação de contas, também é uma questão que importa [...], e afeta a vida dos municípios. [...] você tem um certo número de municípios que simplesmente não informou se a prestação de contas foi feita ou se a prestação de contas foi aprovada, então é um trabalho que [...] tem que fazer, tem que ligar... no fundo é isso, tem que ensinar para que isso ande”

As atribuições dos estados têm destaque no Nível Vertical. Mais especificamente, a atuação dos **Coordenadores Estaduais**, tanto do PBF quanto da educação e da saúde, que configuram um instrumento de funções de coordenação. O Governo Federal descentraliza para os coordenadores estaduais as atribuições de interlocução com os municípios, dada a quantidade de municípios a serem acompanhados e apoiados, num mecanismo claro de agência relatado por vários dos entrevistados:

Entrevistado D: “o protagonismo direto dos ministérios com o município é bem menor. Mesmo porque eles se reportam mais às Secretarias de Estado, 27 conversas. E essas 27 pessoas vão com 5.000 [municípios]. Então, não é frequente. [...] no geral, não é frequente [um gestor municipal] mencionar que ‘obtive essa informação do MDS, obtive essa informação do MS’”

Entrevistado L: “Eu visito município a município. Vejo quais são as dificuldades que esse operador municipal que me representa, e representa o órgão federal, onde não está dando certo essa situação.”

Entrevistado M: “Quando é algo mais importante [...], eu repasso para a Coordenadora Estadual, e também as minhas idéias, quando eu não gosto de alguma coisa, um questionamento, eu tenho toda a liberdade de falar com ela e ela de imediato já fala em Brasília e no máximo em um dia ela me dá uma resposta. Ou ela fala: ‘[...] pode ligar direto lá [...]’. E me dá a liberdade de ligar direto e eu ligo direto. Eu já precisei de algumas coisas e foi assim muito bem. [...] Essa é a forma de articulação com eles. Sempre primeiro com a coordenadora, se ela não souber me responder, ela fala para eu ligar direto lá.”

Nesse papel de articulação entre os níveis de governo exercido pelos coordenadores estaduais, características de governança em redes podem ser identificadas, especificamente elementos de interdependência e cooperação, como na facilitação do fluxo de informações e na disseminação de boas práticas, conforme se pode perceber pelos relatos a seguir:

Entrevistado A: “a gente percebe que existe uma sintonia, um diálogo. Não falo sintonia, que sintonia parece efetivamente concordância, estar junto, não, mas uma parceria muito forte [...]. [...] nós temos que ter o estado como parceiro para dialogar com a gente em relação a essa política, apoiá-la, criticá-la, sugerir... Mas uma vez a política dada, ser um parceiro para a interlocução para os municípios. E como *feedback* em relação a essa política, a gente também sempre espera isso dos parceiros estaduais [...]. [...] Claro que o MDS não tem governabilidade sobre os encaminhamentos. São deles e dependem de uma série de circunstâncias”

Entrevistado L: “qual é o papel que eu acho que nós temos enquanto coordenadores estaduais? Assessorar e auxiliar em todo o decorrer. [...] junto com ele [operador municipal máster da frequência escolar] eu vou à assistência social, para a gente tentar fortalecer a rede e fortalecer o trabalho.”

Entrevistado M: “eu passei para a minha Coordenadora Estadual. Eu falei: ‘estou trabalhando com o censo escolar assim’. E ela falou: ‘eu vou passar para frente, para todo mundo fazer isso’”

Por outro lado, também são percebidos elementos de hierarquia na atuação dos coordenadores estaduais junto aos municípios, revelados por características de autoridade, estabelecimento de procedimentos padronizados e supervisão:

Entrevistado I: “Pouco se avança no diálogo de uma integração voltada para um atendimento mais qualitativo. A gente até procura, tenta fazer, mas especialmente nessa vigência, com 35 dos municípios com menos de 20% [no IGD], é puxão de orelha. [...] A idéia de mutirão, por exemplo, é uma idéia antiga, que a gente tem batido muito, cada vez que eu descubro que alguém fez um mutirão eu reclamo muito.”

Entrevistado L: “Quando o programa foi criado, criou-se apenas para os municípios, inicialmente. O estado não fazia parte deste trabalho. Quando o estado foi inserido, foi inserido mas a capital de cada estado participava no mesmo nível. [...] Até que houve a questão de se dividir qual era a função. Tanto que nós deixamos de ser operadores estaduais e passamos a ser coordenadores estaduais, e aí houve uma melhor integração. [...] eu fiz um termo que a escola tem que responder quem é a pessoa que responde pelos dados da escola dela do Bolsa Família. [...] quando a escola não preenche ou

não quer preencher [o formulário de frequência escolar], eles [os Operadores Municipais Máster] me acionam e falam: ‘eu já mandei a planilha faz 20 dias, e ninguém me devolveu’. Aí eu ligo na escola, converso com o diretor, peço a possibilidade dele terminar e me entregar o mais urgente, porque o sistema vai fechar, explico que as famílias vão receber advertência, por um compromisso dele, e até falo assim: ‘olha se a senhora não me entregar eu vou ter que acionar o Ministério Público porque a senhora não quis me dar os dados’. [...] eu sei que os dados do meu estado são fieis, porque eu faço essa cobrança.”

Além dos instrumentos previstos especificamente no desenho do Bolsa Família, a governança do Programa também é afetada por elementos setoriais de governança ou gestão interfederativa da assistência social, educação e saúde. Nesse aspecto, os setores apresentam diferenças que resultam na operação de distintos mecanismos no arranjo do PBF:

Entrevistado B: “No MEC e no MS você tem sistemas operando em lógicas muito diferentes. Os níveis exigidos de pactuação que o MS tem para realizar qualquer mudança nas suas políticas é um nível muito maior do que no MEC. Você ganha no que diz respeito ao consenso na rede para fazer determinadas coisas e perde em termos de agilidade de tomada de decisão. Então o MS tende a ser um ministério mais lento na tomada de decisões, na mudança, nas reorientações políticas [...]. [...] A assistência social também tem um sistema de tomada de decisões que é muito parecido com o MS, na verdade se você pegar o SUAS você vê que ele emula muito o SUS, e portanto você tem um modelo de tomada de decisões que é naturalmente mais lento.”

Entrevistado A: “o MS tem muito mais relação federativa organizada do que o MEC.”

Assistência social e saúde empregam em seus arranjos interfederativos **colegiados setoriais** bastante semelhantes entre si, e que acabam constituindo elementos que também devem ser considerados no arranjo de governança do PBF. Esses colegiados consistem em instrumentos de coordenação do tipo entidades para tomada de decisão coletiva, pois produzem decisões vinculantes aos participantes. As características de interdependência, compartilhamento de valores, reciprocidade e horizontalidade decorrentes da lógica sistêmica e da autonomia dos entes permite identificar uma governança em rede, mas o fato de que as decisões tomadas em conjunto envolvem frequentemente repartição de recursos e de competências aponta a operação do mecanismo de negociação:

Entrevistado H: “Os municípios tem um Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, denominado CONGEMAS, que se desdobra em colegiados estaduais, e em mobilizadores regionais pelas cinco regiões do país. [...] Os estados têm a mesma dinâmica, possuem um Fórum Nacional de Secretários de Estado, que também se reúnem com frequência, e cuja diretoria é formada por representação das cinco regiões do país. Ambos, Colegiado e Fórum, têm assento numa Comissão Intergestores Tripartite, a CIT, no âmbito federal, formada por cinco representantes da União, cinco de estados, e cinco de municípios, por região do país e por porte de municípios (até 20 mil habitantes, de 20 a 50, de 50 a 100, acima de 100 e metrópoles). Estas reuniões são mensais, e têm por atribuições definir critérios de partilha de recursos federais, e pactuar a implantação, reordenamento e expansão de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. As instâncias mencionadas também têm assento no Conselho Nacional de Assistência Social, o qual delibera a política pública de assistência social, com representantes titular e suplente na bancada governamental. As Comissões são reproduzidas em cada Estado, com representações de Estados e municípios, com a mesma função em relação aos recursos estaduais. Esses são canais já formalizados”

Entrevistado G: “se você olhar o Plano Nacional de Saúde hoje, aprovado na instância máxima do Conselho Nacional de Saúde, está lá a contribuição para os programas de erradicação da pobreza, e o papel no acompanhamento das famílias beneficiárias do Bolsa. [...] Se está no Plano Nacional de Saúde isso repercute nos instrumentos de gestão tanto da União como dos estados e municípios, e no diálogo interfederativo dos atores da saúde. [...] a cada vigência, quando fecha, isso é pauta da tripartite do SUS. [...] tem os canais formais de discussão e de pactuação, que são as CIB's, as Comissões [Intergestores] Bipartites, nesse diálogo município com o estado, as CIR's que são as Comissões [Intergestores Regionais] das regiões de saúde, que se estabeleceu, e a CIT, que é a comissão tripartite do SUS, que congrega o MS, CONASS, que é o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde e CONASEMS, que é o Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde, [onde] a gente sempre faz o relato do desempenho, e esse é um momento que é um momento dessa discussão, da voz, um espaço mais formal de diálogo e pactuação.”

Nessas instâncias, outra prática se processa, o estabelecimento de **pactuações**. Essas pactuações são formalizadas, qualificando-se como um instrumento de **contratualização**, e são estabelecidas caso a caso, o que configura um mecanismo de agência, mas também opera um mecanismo de negociação, na definição das metas e das recompensas, e de preços, em decorrência do incentivo financeiro à superação dessas metas. A combinação desses mecanismos resulta numa governança mista entre redes e mercados, sob as mesmas justificativas utilizadas na categorização do IGD:

Entrevistado G: “o indicador do acompanhamento das condicionalidades, ele sempre esteve presente no pacto da saúde, como um indicador de responsabilidade sanitária do SUS, e agora com o novo instrumento, que é o COAP, que é o Contrato Organizativo da Ação Pública, o acompanhamento das condicionalidades, a cobertura, é um indicador de negociação e pactuação no contrato regional, no diálogo interfederativo. [...] a gente tem uma grande meta nacional, de acompanhamento das condicionalidades. Além disso a gente tem o compromisso de qualificar o cuidado, e os estados e os municípios, dentro do que são as instâncias de gestão estadual, regional e municipal, estabelecem as suas metas, numa perspectiva de progressão desse acompanhamento. Isso com o COAP se oficializa inclusive na perspectiva do financiamento. [...] hoje a gente está num grande programa que chama PMAQ, que é o Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade, [...] onde as equipes da Atenção Básica se auto avaliam, do ponto de vista de um conjunto de indicadores, de cuidado, de atendimento, e há uma avaliação externa dessa atenção. [...] A remuneração das equipes de Saúde da Família pode dobrar dependendo do desempenho que elas venham a obter no processo avaliativo. Então isso está vinculado de alguma forma a uma remuneração baseada em resultados. E o acompanhamento das condicionalidades é um indicador central na avaliação de desempenho. Então hoje a gente está conseguindo construir, no diálogo interfederativo, tanto a perspectiva de indicadores gerais de contratualização, de compromissos sanitários, como um processo mais refinado, que é esse processo da própria equipe [do Saúde da Família] avaliar, na micro gestão do trabalho, o seu papel num programa maior, intersetorial, de transferência de renda. [...] A referência é o Bolsa Família. [...] há uma citação clara. Há um indicador pactual, que é o percentual de cobertura do acompanhamento das condicionalidades do programa Bolsa Família. [...] Tanto no PMAQ como no COAP, e que estava já no Pacto da Saúde. [...] A gente tem que negociar o que seria essa meta maior. Isso vai se flexibilizando [...], a meta é nacional, mas os estados podem ter metas diferentes da meta nacional e os municípios também podem ter as suas próprias metas. Tem município com meta de 90% de acompanhamento. E por vezes me falam assim: ‘na hora que vocês têm uma meta acima de 73% nacional, desestimula o meu município que tem 90%. Por que eu vou alcançar 90% se eu já tenho 73%?’”

A educação, por outro lado, não tem a mesma lógica federativa. Sua atuação junto aos entes subnacionais se dá por meio de uma **unidade responsável pelo PBF** estabelecida a partir do remanejamento de competências sobre o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF, no Nível Horizontal Superior, o que ensejou uma atuação no Nível Vertical, junto aos níveis subnacionais, baseada em funções de coordenação, em um mecanismo de grupos e em uma governança em rede, que exige maior esforço de articulação e esbarra no esgotamento das capacidades da equipe atual, como aponta o Entrevistado E:

Entrevistado A: “A educação não tem um sistema único, na educação a atuação é muito fragmentada. A relação que eu considero mais aprofundada

da educação para com os parceiros federativos se dá com a lógica específica de trabalho que foi estruturada nesses anos no âmbito de uma unidade responsável pelo Bolsa Família que pôde ter continuidade, persistência e trabalho, [...] uma institucionalização de trabalho muito profícua com a rede federativa”

Entrevistado E: “[há] um movimento, uma articulação institucional que é feita com as redes, inclusive [o MEC] está tentando repensar isso, porque [há] hoje equipes muito pequenas. Então, hoje, essa equipe é formada por nove pessoas e atende 5.560 e tantos municípios. Isso é impossível, inviável, é uma equipe esgotada.”

Alguns instrumentos são utilizados com o objetivo de capacitar e orientar os atores dos níveis inferiores a respeito das normas e das diretrizes oriundas dos níveis superiores, caracterizando, assim, uma relação de agência. Por estarem relacionados a capacitação, formação, treinamento, desenvolvimento de competências e alinhamento de culturas organizacionais, esses instrumentos se qualificam como de aprendizagem interorganizacional. Um exemplo é a categoria de **cursos e materiais de capacitação**. No geral, na capacitação propriamente dita, tem-se uma relação mais unilateral e padronizada, com agendas, pautas, palestrantes e/ou conteúdos desenhados pelos organizadores e com pouca flexibilidade para manifestação dos participantes e trocas entre os atores. Por isso, trata-se aqui de cursos e publicações como uma mesma categoria, indistintamente:

Entrevistado F: “As capacitações são constantes, [...] de acordo com as demandas do municípios. A gente não precisa mais fomentar. Os municípios têm buscado [...]. [...] agora no início, o que nós fizemos: cada área buscou orientar o básico para os seus municípios, para os técnicos de referência dos municípios. Por quê? [...] a equipe técnica foi renovada, e precisava de uma informação inicial para saber por onde começar. Então a gente focou muito [...] nesse atendimento aos municípios e no acesso a sistemas, orientação de como utilizar o sistema, o que é o Programa, como funciona, quais são as suas funções, e assim por diante.”

Entrevistado H: “[há] os cadernos de orientação técnica, a política de educação permanente e o Capacita SUAS, envolvendo uma rede com 101 universidades de todo o país para disponibilizar cursos de capacitação, em parceria com os estados, através de módulos específicos para os gestores, os responsáveis pelos fundos e para os trabalhadores que prestam atendimento direto nas instituições e equipamentos governamentais e não governamentais.”

Outra categoria diretamente relacionada à anterior, associada às mesmas categorias pré-existentes, é a de **informes, boletins e comunicados** a respeito de diversos temas, como apontado:

Entrevistado B: “Nós também temos o nosso informe semanal”

Entrevistado G: “a cada vigência, quando a gente fecha, [...] é feito um informe, pelo MS, mapeando todo esse cenário [de cobertura do acompanhamento de condicionalidades da saúde]”

Com outra perspectiva, mais participativa, foram identificadas categorias associadas a grupos como mecanismo de coordenação e a redes como modo de governança, voltadas à discussão e resolução conjunta de problemas. A primeira delas é a realização de **visitas técnicas ou reuniões de trabalho** entre atores de níveis federativos diferentes. Tratam-se, pelas definições dos tipos de instrumentos de coordenação, de órgãos consultivos temporários e informais, nos quais ocorre troca de informações, compartilhamento de problemas e desafios e discussão de possíveis soluções:

Entrevistado A: “nossas equipes fizeram rodadas extensas de visitas [...] viagens que nossas equipes fazem para se reunir com as Coordenações Estaduais Intersetoriais do Bolsa Família nos estados. [...] a gente já trazia o relatório do estado, a partir do painel de indicadores com os principais destaques daquilo que chama atenção de positivo, de negativo, e fazia uma reunião de trabalho, para se observar o que está pegando no estado em relação à saúde, educação, assistência. A idéia era fazer um diálogo, não só uma coisa de apresentar relatório e dizer que está certo aqui, está errado ali. Era dialogar, é conversar, mas tem uma coisa objetiva que é um relatório com indicadores do estado a partir dos seus resultados que apresentavam. [...] era o momento de estar juntando os diversos atores, sinalizando que existem ferramentas, mostrando-as e explicando-as, que são acessíveis e possíveis de serem usadas por todos. As reuniões foram bastante ricas, então em uma mesa de trabalho com a presença das diversas áreas você ter oportunidade de mostrar as ferramentas, fazer uma rápida apropriação sempre necessária sobre o que é o tema de condicionalidades na gestão porque isso sempre é necessário ter, a explicação das ferramentas, os seus relatórios, suas potencialidades. [...] isso é muito rico porque aí o cara da educação conversa, o da assistência comenta, o da saúde também [...]. [...] estados tiveram decisões importantes de fazerem visitas integradas aos municípios, juntando as três áreas. [...] passaram a realizar ou intensificaram visitas integradas a partir da detecção de problemas que são comuns. [...] em todas essas reuniões foi interessante essa possibilidade de colocar na mesa os

diversos atores e poder aprofundar resultados a partir dos relatórios e do que eles podem usar.”

O Governo Federal e os estados também realizam **eventos, videoconferências e web-conferências**, instrumentos relacionados à aprendizagem interorganizacional também associados e mecanismos de grupos e governança em redes. Estes eventos diferem dos cursos de capacitação exatamente pelo caráter mais participativo. Da mesma forma, as videoconferências e web-conferências são voltadas principalmente para o esclarecimento de dúvidas e discussão de problemas pelos participantes:

Entrevistado B: “tivemos encontros regionais e nacionais com as coordenações estaduais, cujo conteúdo passou a ser muito mais técnico. [...] O MEC, especificamente, tem um contato muito grande com as áreas, o número de web-conferências, videoconferências que eles fazem a respeito de quaisquer temas é grande, eles agitam muito [...] a rede [...]. Fizemos ano passado, vamos fazer esse ano, um conjunto de videoconferências que chegue no nível municipal”

Entrevistado L: “A gente tem um encontro nacional, onde a gente faz os relatos das dificuldades e das coisas que ocorreram corretamente e que dão certo. E lá temos alguns minutos para apresentarmos todo o nosso trabalho. [...] nós temos uma coordenação que a gente faz entre os estados nas três áreas, é como um fórum, mas não chega a ser um fórum. A gente tem um encontro nacional dos estados, onde a gente faz um levantamento dos estados. E a gente convida o pessoal do MEC, do MS e do MDS para ouvir as nossas posições. Nessa situação eles vão para responder o que a gente deseja, ou as dificuldades que a gente tem. [...] Nós mesmos [organizamos]. A gente elencou entre os estados qual seria o primeiro a sediar, e então os três intersetoriais, as três áreas do estado tem que organizar todo o evento, tem as pautas, as discussões, os levantamentos que a gente precisa e desenvolvemos o encontro. [...] Eles [os ministérios] são nossos convidados. [...] a gente faz as pautas e depois a gente manda uma carta para cada área dizendo o que nós fizemos de levantamento, onde precisamos avançar.”

Alguns entrevistados, no entanto, revelam percepções diferentes dos eventos. Em alguns casos, tais eventos se assemelham à lógica de capacitação, com emprego de mecanismos de agência:

Entrevistado L: “Às vezes a gente sente falta nas pautas que eles levam pra gente lá, de ter esse momento pra gente poder esclarecer essas situações. Às

vezes eles não falam o que a gente precisa, às vezes eles entram em outra pauta que eles têm. [...] Nesse encontro que tivemos lá agora, a gente reclamou. Eu falei: ‘olha, a gente precisa avançar em algumas pautas porque há dez anos escutar a mesma coisa é meio complicado’”

Instrumentos baseados em tecnologias da informação e comunicação também são empregado no Nível Vertical, inserindo-se na categoria de sistemas de troca de informações. Os sistemas informatizados serão tratados em conjunto, muito embora tenha havido menções a pelo menos um sistema específico, o Sistema de Condicionalidades (SICON). Percebe-se que, quando consistem ou são utilizados como **sistemas informatizados de dados e indicadores**, os sistemas informatizados revelam o emprego do mecanismo de grupos, baseado em comunicação multilateral, e governança em rede, haja vista disponibilização de ferramentas e dados em caráter solidário:

Entrevistado A: “a gente conseguiu estruturar e finalizar um painel de indicadores de condicionalidades com informações organizadas de cada município, com mais de cem indicadores de saúde, educação, assistência, Bolsa Família, [...] ainda no formato de base simples, porém, suficiente para iniciar um trabalho e isso gera uma provocação para que se consolide em algo mais estruturante, provavelmente no SICON, [...] ferramentas que são meio, essas ferramentas não são fim, elas foram colocadas à disposição para um diálogo intersetorial interfederativo com as Comissões Estaduais Intersetoriais do Bolsa Família, como sendo mote para estimular e provocar o aprofundamento dessa gestão intersetorial.”

Entrevistado H: “Os ministérios disponibilizam para as prefeituras, para os gestores municipais, para os conselhos [...]. Hoje nós temos uma ferramenta elaborada pela SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação), do MDS, que congrega informações de vários bancos de dados, como CAGED [Cadastro Geral de Empregados e Desempregados], todos os dados do IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], os dados da assistência social, da saúde, da educação, os cadastros das instituições. Há, ainda, um aplicativo que permite a visualização pelo *Google Maps*, além dos dados socioeconômicos que estão disponibilizados e dos equipamentos públicos existentes naquele território, o endereço e o tipo de atendimento prestado. O Censo SUAS é preenchido anualmente, com a inscrição de todos os equipamentos públicos, das entidades não governamentais e dos conselhos, contemplando a relação de trabalhadores, o nível de formação, as atividades desenvolvidas, os horários de funcionamento, a estrutura física, sendo disponibilizado para cada município.”

Nos casos em que o uso ou a arquitetura do sistema configura um **sistema informatizado de gestão**, no entanto, percebe-se a existência de uma perspectiva de agência, em que o nível federal determina, direta ou indiretamente, o uso dos sistemas informatizados visando controlar a atuação e/ou adequar a conduta dos atores subnacionais. Dessa forma, os sistemas, por falhas, por não terem seu desenho suficientemente discutido com os usuários ou por não se adequarem a especificidades locais, adquirem caráter de hierarquia, sendo preenchidos em decorrência de determinação procedimental superior, pouco acrescentando ao trabalho nos níveis de execução. Confirmam-se, assim, os resultados da análise documental:

Entrevistado A: “[...] o SICON com a nova Portaria de Condicionalidades [...] será monitorado para uso efetivo dos municípios [...]. [...] [A portaria] aprofunda o uso do SICON não porque ela diz que o SICON tem que ser usado, mas porque a lógica das suspensões reiteradas e do cancelamento e do grupo de atenção prioritária faz com que [isso ocorra].”

Entrevistado K: “eu acho que a maior dificuldade hoje, se a gente for para todos os municípios vai perceber isso, qualquer município que chegue, a dificuldade que a gente enfrenta hoje maior é a questão relacionada a sistemas. Então, por mais que a gente avance, evolua, os sistemas ainda emperram muita coisa. E essa interlocução, Caixa Econômica, gestões municipais, gestão federal, ela ainda é meio truncada. Ainda existe um diálogo que ele não flui como deveria fluir. Então a Caixa fala de um jeito, o agente municipal entende de outro, e o governo federal termina ainda tendo uma limitação de ter esse olhar mais apurado do que acontece na base. [...]muitas vezes, até porque já existe um modelo desenhado pela Senarc no que diz respeito ao acompanhamento familiar, preencher aqueles instrumentais, às vezes, em alguns municípios, termina limitando a equipe, se limita meio a preencher o instrumental.”

O Governo Federal emprega uma **central de atendimento** como canal de comunicação com a população e com os gestores municipais. Como o canal é voltado à resolução de dúvidas, principalmente, funciona como um instrumento de gestão de informações e do conhecimento, voltado à aprendizagem interorganizacional, portanto. No Nível Vertical, sua operação acaba por reforçar a atuação dos entes subnacionais, principalmente dos municípios, como agências, assim como outras práticas de coordenação voltadas à capacitação. Como descrito pelo Entrevistado B:

Entrevistado B: “no nível municipal o contato [...] é feito [...] pelo 0800, em geral, [...] que é um atendimento mais especializado que consegue responder a maioria das dúvidas dos gestores, então quando chega e identifica como gestor ele já vai logo para o segundo nível de atendimento, e em último caso ele vai para o terceiro nível de atendimento que é a nossa equipe de atendimento aqui, que era a equipe que fazia o atendimento direto por telefone e hoje ela fica na retaguarda, então ela fica na capacitação, muito mais na capacitação do que no atendimento direto, eventualmente também atende. [...] você tem três níveis, o primeiro é mais para o usuário, o segundo para o gestor e o terceiro é para quando a questão, realmente, não é solucionada em nenhum dos dois níveis, então ela vai para o terceiro nível que é na nossa equipe de atendimento, que também é encarregada de fazer a capacitação dos dois primeiros níveis.”

Instrumentos de **comunicação informal** também foram relatados no Nível Vertical, embora sejam mais comuns entre níveis subjacentes (Governo Federal/estados e estados/municípios):

Entrevistado E: “Nós utilizamos diferentes meios, nós usamos telefone, usamos e-mail [...].”

Algumas das categorias relatadas no Nível Horizontal Superior também têm efeitos no Nível Vertical. As existência de **políticas estratégicas** (instrumentos de gestão estratégica) em âmbito nacional parece refletir fortemente nos níveis subnacionais. Essas políticas, das quais o Plano Brasil Sem Miséria é atualmente o principal exemplo, passam por uma priorização dos entes subnacionais mais relevantes para as políticas, estabelecendo-se relações de agência, com comunicação bilateral e transferência de competências, e governança em rede, caracterizada por cooperação pela adesão voluntária mediante objetivos comuns:

Entrevistado B: “Varia muito em função da existência ou não de programas nacionais. Assim, quando você tem, por exemplo, um programa como o Mais Educação, você tem um objetivo claro para tentar estimular que essa parceria vá além do que já está pactuado. [...] O Mais Educação é um caso clássico, ele exige uma adesão das escolas, o Mais Educação não é um programa que você vai para a escola e fala: ‘você vai começar a operar desse jeito’. Depende da adesão da escola. E nós sabemos que quando a gente lança um programa por edital assim são as escolas mais pobres, nos municípios mais pobres as que têm a menor condição de responder ao desafio, de aceitar o desafio, de montar uma estrutura além da que ela já tem

difficuldade de manter, para manter os alunos lá durante três horas a mais além do horário normal. Então nesse caso você tem que ter uma mobilização forte, [...] em contato com cada um dos Gestores Municipais do Bolsa Família, na verdade com Secretários Municipais de Assistência Social, solicitando a cooperação deles dizendo: ‘no seu município existem escolas que podem aderir ao Mais Educação, o Mais Educação funciona por adesão, procure o seu colega da Secretaria de Educação, diga a ele, convença ele da importância que é ele aderir’. Então o nível de adesão que nós tivemos das escolas com maioria de alunos PBF foi muito grande, o que mostrou que a nossa capacidade de mobilização foi razoavelmente grande. Nós chegamos em alguns casos para estados em que havia uma concentração grande de escolas que poderiam aderir, nós chegamos a ir lá, de fato, a fazer encontros [...], isso tudo gera uma mobilização local.”

Entrevistado C: “a interlocução com os municípios está sendo consolidada agora durante esse semestre e a gente acha que com isso a gente conseguiu pautar os novos prefeitos ou os prefeitos reeleitos em relação a essa temática, não só falando que é importante, mas que é possível e relativamente simples dar um salto em termos de execução de políticas direcionadas para a população extremamente pobre em cada município, desde que eles acompanhem os formatos dos diversos programas que compõem o Plano [BSM]. [...] você tem a indução por ser de simples execução [...]. [...] a gente vê que passou a ter uma integração muito maior por conta de um estímulo que foi dado a partir do Governo Federal. Os mecanismos já estavam lá, as pessoas já estavam lá, mas, a partir do momento que você exige que seja utilizada a informação de uma área, batida com outra, isso gera toda uma outra discussão: [...] as crianças do Bolsa, passam, ou deveriam passar, [...] a ser prioridade também para a educação de alcançar.”

Na implementação de políticas estratégicas, também foi identificado o mecanismo de grupos, relacionado ao processo de construção coletiva estratégica entre os atores das relações entre o PBF e essas políticas:

Entrevistado C: “Muitos estados, não sei o número exato aqui, mas se não me engano 18, lançaram os seus planos espelho ao BSM e definiram um interlocutor, que é quem tem um contato mais direto [...] para a discussão de ações e políticas relacionadas a essa população no seu estado. Então isso facilitou muito o processo de integração com os governos estaduais. E [mantém-se] o contato com essa rede de interlocutores estaduais, normalmente secretários ou de área central de governo ou da assistência social, desenvolvimento social e afins, que têm uma atribuição de coordenar os seus respectivos planos.”

Entrevistado G: “mais do que [a perspectiva de seguir no aumento da cobertura do Programa], é focalizando, ou adensando as ações para as famílias com crianças, na perspectiva do Brasil Carinhoso, o que para a saúde foi muito positivo [...]. [...] na hora que o Brasil Carinhoso vem e traz

o adensamento de ações do campo da saúde, em especial voltadas à prevenção e controle das carências nutricionais específicas, a expansão das ações do programa Saúde na Escola para creches e para escolas, a gratuidade de medicamentos que estão muito relacionados ao adoecimento das crianças, o diálogo fica mais fácil para dentro do SUS. [...] O BSM, o acompanhamento das condicionalidades, a agenda da Saúde da Criança... Vai dando liga para nesse processo todo.”

Por fim, o mecanismo de normas e regras também se faz presente na formalização da adesão a essas políticas, tal qual no próprio PBF:

Entrevistado C: “Para os estados a gente teve um movimento inicial em 2012 de pactuação com todos, mais uma vez com a liderança da Presidenta. Ela foi a todas as regiões do país e assinou com todos os governadores pactos de adesão ao BSM. [...] Você tem a indução por ser politicamente relevante”

A **liderança política** se manifesta como instrumento também no Nível Vertical, no supracitado movimento de liderança da Presidenta e também da Ministra do Desenvolvimento Social. No entanto, aqui, ele adquire caráter de mobilização de grupos em uma governança em rede, visto que não há relação de autoridade direta entre os diferentes níveis de governo:

Entrevistado C: “pela primeira vez também a Ministra do Desenvolvimento Social esteve na reunião da UNDIME [União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação] agora, tinham 3 mil e poucos municípios presentes, os secretários municipais de educação, onde ela pode inclusive falar dos resultados, depois de 10 anos do Bolsa Família, dos resultados diferenciados de educação que foram constatados com a avaliação do censo educacional. E foi grande o sucesso, e o interesse dos municípios [...], e as possibilidades concretas de interface na ponta.”

Entrevistado K: “eu acho que agora a Presidenta até colocou com muita propriedade que o fim da miséria é só o começo”

Passando ao Nível Horizontal Intermediário, referente aos governos estaduais, pode-se explorar o papel de algumas categorias identificadas anteriormente sob outra perspectiva. Chama a atenção como a maioria das categorias no nível estadual está relacionada ao mecanismo de grupos e ao modo de governança em redes. Os **Coordenadores Estaduais do PBF**, por exemplo, exercem funções de coordenação entre os atores da assistência social, da

educação e da saúde em seus estados. Sua atuação também pode ser interpretada como um instrumento de aprendizagem interorganizacional na sua interação com coordenadores de outros estados, haja vista a troca de experiências e de informações entre eles. A fala do Entrevistado F demonstra que essas relações tem pouca influência de aspectos hierárquicos:

Entrevistado F: “A coordenação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único hoje aqui no estado encontra-se diretamente ligada ao gabinete do secretário. Nós não estamos na Subsecretaria de Assistência, mas há toda uma intenção... Pode ser que semana que vem, quando você me ligue, a gente já esteja na secretaria, porque já está bem avançada a discussão sobre a necessidade de retorno do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a Subsecretaria de Assistência. E aí não se sabe se vamos ficar diretamente vinculados à Proteção Social Básica, ou se ficaremos vinculados diretamente à Subsecretaria. [...] Eu não vejo muita diferença não. [...] eu já estive na Subsecretaria de Assistência. A autonomia que eu tive tanto lá quanto aqui foram satisfatórias. O poder de decisão, claro que sem passar por cima da hierarquia, mas uma autonomia que me permite trabalhar e desenvolver o trabalho de uma forma muito tranquila. Eu não sei, eu acho que não tem uma diferença de governança não. [...] eu repasso [os dados de condicionalidades] para a educação, saúde, para a técnica que trabalha comigo. [...] Rio de Janeiro, Santa Catarina... São Paulo também a gente costuma conversar. [...] O sul do País e Minas Gerais a gente costuma acionar quando a gente pretende fazer alguma nova ação, que a gente sabe que existe alguma experiência em outro estado a gente busca. Então Santa Catarina e Minas tem sido por isso. São Paulo, e Santa Catarina novamente, é até mesmo por uma identificação das coordenações.”

À identificação das **Coordenações Estaduais Intersetoriais** como órgãos consultivos, decorrente da análise documental, a análise das entrevistas adiciona a identificação das categorias de grupos e de redes:

Entrevistado F: “Saúde, Educação, Assistência Social, Subsecretaria do Trabalho e Subsecretaria de Planejamento. São cinco atores que trabalham na coordenação do Programa Bolsa Família no estado. [...] O comitê costuma trabalhar de forma a atender os municípios intersetorialmente. Então, diante de seminários municipais, estamos sempre no município em três, saúde, educação e assistência.”

Essas coordenações podem realizar **planejamentos anuais intersetoriais**, instrumentos de gestão estratégica que, novamente, reforçam as categorias de grupos e de redes:

Entrevistado F: “Nós realizamos ao final do ano de 2012 um planejamento das ações de 2013, hoje pela manhã tivemos uma reunião onde todos os cinco representantes estavam, inclusive mais dois representantes da Secretaria de Assistência Social. E uma das pautas para a próxima reunião já é monitoramento e avaliação do planejamento que foi realizado no final de 2012. Então a gente quer entender, ou quer identificar se estamos atingindo os objetivos, o que foi previsto no planejamento, o que já se foi feito, o que não foi feito ainda, o que precisa fazer e quais as novas demandas surgidas.”

Também foi mencionada a utilização de **dados e indicadores**, embora não explicitamente de sistemas informatizados, como sistemas de troca de informações entre os setores de políticas para formulação de ações específicas para os beneficiários do PBF. A disponibilização dos dados demonstra uma perspectiva colaborativa típica de redes, mas não se pôde identificar os mecanismos de interação para essa disponibilização de dados:

Entrevistado L: “A gente também fez um trabalho aqui com os dados do Bolsa Família. [...] pegamos o IDEB das escolas, mas isso eu só fiz com a capital, [...] peguei o mapa [...], dividi por regiões, e aí colocamos o IDEB de cada escola em cada região, e fiz o levantamento de onde havia mais crianças do Bolsa Família. Em cima desse trabalho, onde tinha mais crianças do Bolsa Família foi onde eu pude ver que o IDEB era pior. E aí solicitei da Secretária de Educação se havia a possibilidade de ela fazer algum trabalho com isso. Por exemplo, vamos fazer o levantamento na escola de pior IDEB: qual o tipo de professor que ela tem ali? São aqueles professores que vem de adaptação, que foram readaptados, que foram isso e aquilo... O público de alunos dela já é mais defasado, pela questão da vulnerabilidade mesmo. Pedi a ela se não havia uma forma de trabalhar com essas crianças, e com esses professores, [...] E a secretaria de educação resolveu fazer um trabalho com esses professores. E houve uma mudança do IDEB passado para o próximo, que veio, muito grande.”

Os **eventos** realizados pelo Governo Federal também foram apontados como instrumento, classificado como de aprendizagem interorganizacional, por meio do qual os estados trocam informações e experiências entre si, do que se pode depreender as categorias de grupos e de redes:

Entrevistado I: “a gente esteve em Brasília, nesses mesmos eventos que a CGAN [Coordenação-Geral de Alimentação e Nutrição, do MS] faz. A gente esteve mais perto do Espírito Santo, agora em Brasília e também há umas duas semanas aqui no Rio, que aí foram as regiões Sul e Sudeste.”

As **políticas estratégicas** articuladas pelo Governo Federal também parecem ter um efeito fomentador de redes e do uso do mecanismo de grupos no nível estadual, como instrumento de gestão estratégica a articular os atores dos diferentes setores, como aponta o Entrevistado C:

Entrevistado C: “hoje a gente vê muitos governos estaduais tendo as suas instâncias de coordenação de um plano, do seu BSM estadual, o seu Estado Sem Miséria, coordenado pelo secretário de desenvolvimento social, isso é bem interessante, alguns levaram para a Casa Civil, é verdade, mas tem instâncias de coordenação de programas sociais direcionados para a população mais pobre, não são só as câmaras de políticas sociais setoriais tradicionais, que já tinham em alguns estados, mas não, são instâncias de coordenação do seu plano Estado Sem Miséria, na grande maioria dos casos coordenado pela área social, em muitos casos coordenado pela Casa Civil, e que tem tido um debate muito interessante em relação a programas sociais dos estados.”

Até mesmo o **IGD**, instrumento de gestão financeira relacionado a diferentes tipos de mecanismos de coordenação e de instrumentos de governança nos níveis anteriores, é mencionado no Nível Horizontal Intermediário com características de grupos e redes, como informa o Entrevistado L:

Entrevistado L: “fomos o primeiro estado a conseguir fazer [...] um ofício para Secretaria de Assistência Social, dizendo que todas as minhas despesas enquanto Programa Bolsa Família, viagens, capacitações, tem que ser feitas com dinheiro do IGD. Eu tenho isso oficialmente. [...] a Secretaria de Assistência Social respondeu e aceitou [...] a gente teve a primeira reunião entre as três áreas, e, quando eu voltei, falei para minha Secretária: ‘existe um dinheiro que é para ser desenvolvido esse trabalho, que fica na assistência social; e que eu acredito que a senhora deve mandar um ofício pra lá dizendo que eu também sou do Programa e eu também tenho direito a desenvolver o meu trabalho em cima disso’. E nós temos um elo muito bom.

[...] eu comecei a passar esse ofício [...] para os meus colegas, e eles têm conseguido fazer isso nos estados deles, o que é uma coisa muito difícil.”

Essa menção à dificuldade de compartilhar o recurso do IGD pode indicar, no entanto, que a realidade apontada na fala do entrevistado seja uma realidade específica de alguns estados, e não uma característica disseminada como parte do arranjo do PBF.

O único instrumento, no Nível Horizontal Intermediário, que pôde ser relacionado a categorias de mecanismos de coordenação e de modos de governança diferentes de grupos e redes foi a **comunicação informal**. Nesse caso, as características de agência e de hierarquia é que se fazem presentes:

Entrevistado I: “telefone de secretário, ‘olha, tem que fazer porque o Secretário de Assistência Social já ligou para mim dizendo ‘que negócio é esse que você ainda não chegou nos 20%?’.”

O Nível Horizontal Inferior corresponde ao nível municipal e, para os fins deste trabalho, engloba o Nível Local, isto é, o nível em que atores com jurisdições sobrepostas se inter-relacionam, como por exemplo, atores responsáveis pela oferta de serviços de diferentes setores de políticas (equipes da assistência social e da saúde) e ou de diferentes níveis (escolas estaduais e municipais), que atuam no mesmo território. Uma categoria central neste nível é a dos **gestores municipais do PBF**, servidores com funções de coordenação, cuja atuação horizontal se processa por meio do emprego do mecanismo de coordenação de grupos, e seu papel é o de um gerente de redes. A grande maioria dos gestores municipais do PBF é vinculado às Secretarias Municipais de Assistência Social, onde exercem um duplo papel de coordenação: em primeiro lugar, devem se articular com os responsáveis técnicos pelo PBF na educação e na saúde, cujo papel é descrito adiante, na coordenação do acompanhamento das condicionalidades e da oferta desses serviços ao conjunto de famílias beneficiárias no município; em segundo lugar, devem se articular internamente com as próprias equipes técnicas da assistência social na coordenação da oferta dos serviços socioassistenciais a essas famílias. Essas equipes técnicas da assistência social, por sua vez, também têm o papel de articularem, na linha de frente da prestação de serviços diretamente às famílias daquele território (Nível Local), os demais serviços sociais necessários:

Entrevistado B: “O papel da Gestão Municipal do Bolsa Família na articulação intersetorial é absolutamente fundamental, quer dizer, é dela a provocação. É dela a provocação para que a área de saúde e a de educação melhore no município o acompanhamento de condicionalidades. Mas eu não creio que exista um tipo ideal em algum sentido ‘weberiano’ de como isso deva funcionar ou como funcione.”

Entrevistado H: “a política de assistência acabou assimilando esta função, e hoje 98% da gestão do programa é feita por esta área lá na ponta. [...] a gente acredita que efetivamente isso vem sendo assumido e realizado pelos órgãos gestores da política de assistência social. [...] a assistência social já exerce essa capilaridade de mediação, de repasse destas informações [do Cadastro Único], para o planejamento na oferta qualificada de políticas públicas naquele determinado território. Com base nessas informações, ela se organiza para as prestações dentro do seu próprio planejamento, ao menos deveria estar fazendo isso. No campo da assistência social a principal atuação é o acompanhamento familiar sistemático, reconstruindo a capacidade protetiva dessas famílias e projetos de vida com planos individualizados de atendimento, e com reuniões grupais de fortalecimento de protagonismo, de mobilização, de participação na própria comunidade. Uma outra atribuição é você estar fazendo o levantamento dos serviços que existem de cada uma das redes, e a articulação para a melhor oferta e a qualidade no atendimento destas áreas. [...] A idéia é que o gestor da assistência social, ao fazer a leitura diagnóstica do Cadastro, repasse essas informações para os CRAS [Centros de Referência da Assistência Social] respectivos e que ele, enquanto gestor, faça articulação com os demais gestores, de infraestrutura, de implantação de novas áreas, de aperfeiçoamento dos processos de trabalho, e que na ponta as pessoas discutam os atendimentos para que essa proteção integral seja assegurada.”

Cabe destacar que esse papel de coordenação ocorre não apenas entre os atores de diferentes políticas dentro dos municípios, mas também entre gestores municipais de municípios distintos. Nesses casos, tal qual a atuação dos coordenadores estaduais, a atuação dos gestores municipais do PBF configura um instrumento de aprendizagem interorganizacional, ainda que articulado por meio de um instrumento de **comunicação informal**. Outra forma pela qual esse instrumento de gestão do conhecimento opera é no papel de continuidade administrativa exercido pelos gestores municipais, podendo haver inclusive alguma mobilidade desses profissionais entre os setores de políticas relacionados, como exemplifica o Entrevistado J:

Entrevistado J: “Eu tenho 31 anos e já passei 23 anos deles na Educação, então eu já conheço os trâmites administrativos, financeiros e políticos do sistema. Não estou falando da secretaria, mas do sistema todo da prefeitura.

Eu acho que o que nos traz sucesso é essa parceria entre os atores, todos esses atores que eu te indiquei e uma equipe muito comprometida que eu tenho. Para você ter uma idéia eu tenho uma assistente social hoje que foi minha estagiária em 2005, que acompanhou comigo todo o movimento dessa construção desse trabalho. Hoje ela é uma assistente social do setor, juntamente comigo, e uma auxiliar administrativa também que veio comigo da Secretaria de Educação, que já trabalhava no antigo Bolsa Escola. Então já vinha também com conteúdo, com o conhecimento de transferência de renda.”

Entrevistado K: “Uma coisa que a gente fez que tem ajudado é a própria situação que acontece entre os municípios. As equipes municipais terminaram estabelecendo uma relação de parceria e até de cumplicidade de município com município, em que os modelos de município vão sendo replicados para outros. [...] As coordenações municipais, principalmente, têm conseguido estabelecer redes de comunicação, até via redes sociais mesmo. [...] E isso tem se tornado um grande facilitador, tem ajudado muito, essa forma como os municípios têm sido parceiros uns dos outros.”

Os **responsáveis técnicos setoriais** são os profissionais das secretarias municipais de educação e saúde cujas atribuições incluem coordenar o acompanhamento das condicionalidades e articular a oferta dos respectivos serviços sociais às famílias beneficiárias. Dessa forma, também exercem funções de coordenação junto às equipes setoriais.

Entrevistado F: “na educação você tem o chamado Operador Máster, que é um funcionário, um técnico, da Secretaria Municipal de Educação, que é responsável pela inserção de dados, dos dados da educação no Sistema Presença. [...] o nosso discurso é que esse técnico não deveria ser o digitador, e sim alguém que articule no município e consiga capacitar os seus diretores para que eles tenham acesso ao sistema, e consigam então fazer a inserção dos dados cada um dos seus alunos, o que levaria a um conhecimento maior do quantitativo de quem são esses alunos que precisariam de uma atenção diferenciada. Na Saúde, também há um operador da saúde que também digita os dados que são coletados nas unidades de saúde, que insere também os dados no sistema da saúde/PBF.”

Como se pode perceber, há uma expectativa de que esse responsáveis técnicos setoriais também empreguem mecanismos de grupos na articulação de redes. No entanto, diversos relatos dão a entender que, em alguns casos, a atuação desses técnicos é procedimental, vinculada ao monitoramento das condicionalidades. Isso os caracterizaria como agentes dos atores dos níveis superiores e da gestão municipal do PBF, com caráter hierárquico nessa

interação. O Entrevistado J aponta um possível caminho para diminuição desse conflito, que, entretanto, apenas estabelece outro nível de agência:

Entrevistado I: “no município [...] de certa forma eu defendo que saia da área [de Alimentação e Nutrição] a questão desse monitoramento desses percentuais de cumprimento. Porque a gente não tem o menor tempo, não tem condições de fazer uma análise do perfil nutricional do beneficiário. Que eu acho que seria esse sim o nosso papel. Conhecer o perfil nutricional, como está a questão do consumo alimentar, de que forma a gente dialoga para a melhoria desse perfil. A gente sabe que as escolhas alimentares que esse beneficiário tem feito não são escolhas saudáveis. Só que enquanto a gente fica correndo atrás de papel, imprimindo mapa, correndo atrás de não sei o quê para digitar... muitas vezes o técnico de nutrição é o digitador. Então a gente meio que emburrece, em torno disso e não consegue avançar para uma coisa mais qualitativa, para um discurso, trazer para o discurso da humanização essa questão do beneficiário. [...] vão analisar mapa [de acompanhamento], vocês têm que fazer isso, analisa lá o perfil nutricional, deixa a Atenção Básica que tem que procurar as pessoas.”

Entrevistado J: “em 2007 nós já tínhamos todas as escolas informatizadas com uma boa internet e aí foi criada a figura do Gestor Máster, que é o secretário ou quem ele designa, e o Operador Máster que fica na escola tirando a sua folha de presença, alimentando o sistema e enviando tudo online. [...] E agora desde o ano passado, desde 2012 a gente começou a descentralização também das unidades de saúde, que a gente entende que ganha tempo. O técnico da saúde, por exemplo, que nosso caso é uma nutricionista, ela imprimia todos os relatórios, enviava para as unidades, era devolvido para ela e ela então alimentava o sistema. Então já temos quatro unidades de saúde descentralizadas. O que quer dizer isso? Elas mesmas entram no sistema, alimentam com os seus beneficiários e online encaminham os dados para o governo, para o MS. E até dezembro de 2013 é a nossa intenção descentralizar nossas 24 unidades de saúde. Aí nós vamos ficar com todas as unidades, 96 unidades de ensino e 28 unidades de saúde todas descentralizadas e vamos ter o técnico de referência na assistência, na saúde e na educação somente como coordenador dessa grande rede que a gente descentralizou.”

Como os gestores municipais do PBF, os responsáveis técnicos setoriais também têm um papel na aprendizagem interorganizacional. No caso dos últimos, além do caráter de grupos e redes do compartilhamento de conhecimento entre técnicos de diferentes municípios, operado também por meio de **comunicação informal**, pôde-se identificar as categorias de autoridade e hierarquia decorrentes da relação de subordinação entre esses técnicos e os agentes políticos de suas respectivas secretarias municipais:

Entrevistado M: “Tem eu e mais uns 3, 4 ou 5 que são das antigas, viramos um ponto de referência [...], ligam na minha sala mesmo. Eu oriento. Houve e-mails, eles me mandam perguntas via e-mail. Eu oriento, mostro a forma que eu gosto de trabalhar. [...] A Secretária de Educação, como ela é nova, ela está entrando agora nesse universo, ela está procurando saber, já passei uns números para ela. Eu estou há uns sete/oito anos nisso, então estou passando para ela alguma coisa e ela está entrando nesse universo, sabendo como que é.”

Alguns municípios constituem **comitês ou comissões intersetoriais locais** ou realizam **reuniões de trabalho intersetoriais** como formas de integrar os gestores municipais do PBF e os responsáveis técnicos setoriais, além de outros atores considerados relevantes, conforme o caso. Essas formas de articulação correspondem a órgãos consultivos, que empregam mecanismos de grupos e/ou de negociação em arranjos de governança em rede e podem ocorrer tanto entre os atores das secretarias quanto entre as equipes técnicas do Nível Local, como narra o Entrevistado J:

Entrevistado J: “dessas três secretarias, com o andar dos anos e dos trabalhos, a gente sentiu a necessidade de criar uma Comissão Intersectorial do PBF. Para discutir entre as secretarias, principalmente, o problema das condicionalidades e também de outros problemas que o Programa contava. E em 2009 a gente achou que ainda estava pouca discussão em relação a isso. Então nós fizemos uma mudança de decreto, [...] e a gente então convidou a fazer parte dessa gestão três conselhos de direitos, o Conselho de Assistência Social, o Conselho de Criança e Adolescente e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. A gente se reúne uma vez por mês e ali nessa reunião a gente leva todos os problemas que a gente tem, cada um dentro das suas Secretarias, para discussão e apontar solução em conjunto para aquela dificuldade. [...] A saúde tem plenamente noção daquilo que a comissão faz, como a educação também tem e aí a escola aponta: a falta excessiva do menino, a negligência do pai... E aí a gente vai ao CRAS do território e pede para se fazer uma visita mais apurada, um acompanhamento mais de perto dessa família e na Saúde a mesma coisa. Uma gravidez na adolescência, por exemplo, que a Saúde indica ou que o CRAS identifica, a gente entra em contato, o CRAS entra em contato com a unidade de saúde, orienta sobre a necessidade da família buscar a unidade de saúde do seu território para fazer todo o pré-natal e depois todo o acompanhamento também de nutriz. [...] aqui nós temos, desde 2005, por CRAS, as redes sócio-assistenciais, que se reúnem uma vez no mês e aí quem vai para essa reunião são todos os organismos lá daquele território que são do município, filantrópicos e particulares também. Para dividir todo trabalho da educação, saúde, assistência, cultura, habitação e aí discute tudo aquilo que é necessário discutir e a necessidade daqueles atores ali.”

Outro tipo de órgão colegiado citado nas entrevistas foram as **instâncias de controle social**. Essas entidades para tomada de decisão coletiva foram citadas pelo Entrevistado A:

Entrevistado A: “elas estão cada vez mais migrando majoritariamente para os Conselhos Municipais de Assistência Social [...]. Eu particularmente acho que quanto mais essas instâncias se regularem com a assistência social, eu acho que cria mais aproximação inclusive do tema da assistência social com o tema do Bolsa Família, agora não dá para ser chapa-branca.”

Com uma perspectiva ligeiramente diferente, foram mencionados **conselhos ou comissões de usuários**, que não teriam força decisória, constituindo órgãos consultivos para articulação de grupos em uma governança em rede:

Entrevistado D: “o Bolsa tem esse espaço [de participação da comunidade] também, não é deliberativo como Conselho Municipal de Saúde, mas é um conselho, que é para promover esse diálogo também, essa interação também.”

No que tange a ferramentas de trabalho, os municípios podem se utilizar dos dados do **Cadastro Único** e outros **sistemas informatizados**, disponibilizados pelo Governo Federal ou desenvolvidos pelos próprios municípios para atender a suas especificidades. Ambos se propõe a permitir o fluxo de informações entre as secretarias e equipes técnicas de forma a possibilitar a realização de ações conjuntas e/ou complementares, constituindo, portanto, sistemas de troca de informações. Essa troca conduz a maior coordenação entre os atores uma vez que estes passam a pautar suas ações multilateralmente com base em uma comunicação difusa de informações, ou seja, por meio do emprego do mecanismo de grupos. A governança, em redes, também é caracterizada pela horizontalidade e pela confiança entre os atores em torno da veracidade dos dados, por exemplo.

Entrevistado H: “o Cadastro Único tem várias finalidades. Primeiro permite que seja feito uma interpretação, uma leitura diagnóstica dos dados, para um planejamento intersetorial de atenções nas diversas políticas públicas, tais

como de saúde, de habitação, de educação, de assistência, de trabalho. [...] O Cadastro Único também viabiliza o acesso a outras políticas públicas, particularmente quando a equipe faz uma análise técnica de quais famílias ou indivíduos precisariam desta mediação e as protagoniza para conseguir vocalizar as suas necessidades em outras políticas. [...] Hoje já é possível, no Cadastro Único, visualizar os dados dos beneficiários em qualquer município, caso ele acesse o atendimento em outra localidade. [...] instituímos um registro agregado das famílias em situações de vulnerabilidade e risco que são atendidas mensalmente nos equipamentos públicos CRAS e CREAS [Centro de Referência Especializados da Assistência Social]. E este ano está em testagem com alguns municípios um sistema de registro do atendimento individualizado, por família, e os seus respectivos membros. Para este acompanhamento mais sistemático foi adotado um prontuário padronizado para registro, a fim de que as equipes tenham uma referência na construção do atendimento e da intervenção da política naquela determinada localidade. [...] Há, também, a possibilidade de articulação dos sistemas de informação.”

Os municípios também realizam **cursos de capacitação** voltados às equipes técnicas setoriais e à população. Nesse nível, quando envolvem participantes de mais de um setor de política, esses cursos funcionam como instrumentos de coordenação voltados à aprendizagem interorganizacional, que empregam mecanismos de grupos numa governança em rede:

Entrevistado F: “uma estratégia que tem funcionado pelo menos para a assistência é essa capacitação continuada. O número de pessoas que tiveram acesso a como preencher o formulário do Cadastro Único, e aí também o que é o programa, qual é o perfil do Cadastro, qual é o perfil do Bolsa. Ele tem facilitado muito a discussão entre programa Bolsa Família e CRAS. Porque nós deixamos de capacitar só as pessoas que são entrevistadores, e já abrimos para CRAS, CREAS, assistência social, o cara da saúde, a pessoa da educação. Isso tem facilitado bastante e contribuiu, acredito eu, que todos os municípios do Estado estejam acima de 80% de cadastro válidos, dentro do Cadastro Único.”

Duas categorias aparecem como fonte de traços de governança hierárquica no Nível Horizontal Inferior. Os **procedimentos operacionais**, como já discutido no Nível Horizontal Superior, emergem como instrumentos de coordenação relacionados à atuação de mais de uma organização em diferentes etapas de uma mesma cadeia de atividades. No caso da prestação de serviços sociais por organizações públicas, isso pode significar procedimentos de referenciamento e contrarreferenciamento, em que as equipes técnicas setoriais encaminham os beneficiários umas às outras para prestação dos serviços identificados como necessários.

Esses encaminhamentos podem se dar com base no compartilhamento de informações sobre os beneficiários e na avaliação e tomada de decisão conjunta sobre as ações a serem tomadas, ou no mero atendimento de procedimentos burocráticos. Neste caso, as entrevistas demonstram que os procedimentos são realizados com base em mecanismos de agência, com comunicação bilateral limitada aos encaminhamentos e transferência da responsabilidade e da decisão entre os órgãos, ou de normas e regras, pelo cumprimento com determinações normativas vindas de outros atores e que por vezes não contribuem com a prestação dos serviços, justificados apenas pela necessidade de controle, o que caracteriza as hierarquias:

Entrevistado G: “também tem toda aquela questão de que a saúde tem que acompanhar cada semestre, tem um mapa de acompanhamento, mas que a atualização do Cadastro Único é a cada dois anos. Então hoje a gente já faz atualização de endereços, antes a gente não fazia. Hoje a saúde já trouxe para si a responsabilidade da atualização de endereços. Porque isso tem um problema lá na ponta. Para quem está no município, aquela equipe que recebe duas vezes por ano um mapa, que ela vai no município, faz busca ativa, não encontra o indivíduo, a família não mora mais ali. Isso é de responsabilidade, a atualização de endereços, da assistência social. Depois no semestre seguinte volta, é um refazer a cada semestre. [...] Essa discussão é algo que a gente precisa amadurecer, que é esse calendário semestral, que está lá na lei do Bolsa, mas que talvez não faça tanto sentido. Do ponto de vista de acompanhamento de saúde da criança de cinco anos, não está em nenhum *guideline* da saúde que essa criança tem que ser avaliada duas vezes por ano, mas para o Bolsa ela tem que ser avaliada duas vezes por ano. [...] A mulher em idade fértil, porque ela tem que ser acompanhada duas vezes por ano? Então eu acho que hoje a gente tem que entender o que é esse acompanhamento, e cada vez mais acompanhar essas famílias na perspectiva da inclusão, mas dentro do cuidado normal das Equipes da Saúde da Família, e não como uma atividade paralela que vira mutirão, e que dá um trabalho danado para a equipe na ponta nessa lógica. Para isso a gente tem que potencializar sistema de informação, para que eu não tenha a coleta da informação, se essa família teve na rede de Atenção Básica, só via dos nossos sistemas de acompanhamento das condicionalidades, mas se ela porventura, aquela mulher em idade fértil foi numa consulta ou teve a visita do Agente Comunitário, e que vá estar num outro sistema de informação da saúde a gente consiga captar isso e não necessariamente fazer: ‘ah, agora é a minha hora de visitar essa mulher’, por acompanhamento das condicionalidades.”

Por fim, a operação do instrumento de gestão financeira correspondente ao **Índice de Gestão Descentralizada** nos municípios revela características de hierarquia, em decorrência da centralização de autoridade financeira no setor de assistência social, e também da regulamentação do uso e da prestação de contas dos recursos pelo emprego de normas e

regras. Mesmo a única menção a reuniões de planejamento conjunto do uso dos recursos é justificada porque “tem que fazer”, como afirma o Entrevistado M. Em alguns casos, no entanto, parece haver elementos que caracterizam o emprego do mecanismo de negociação em uma governança horizontal e colaborativa, em rede, conforme pode-se depreender da resposta do Entrevistado D:

Entrevistado B: “O uso dos recursos, a comprovação, a prestação de contas do uso do recurso é feito localmente junto às Comissões Municipais de Assistência Social. [...] Existe o receio por parte dos municípios da maneira como usa, e em alguma medida o desconhecimento. Então você tem um conjunto não muito grande de municípios, mas razoável de municípios, que tem acumulado saldos do IGD e não tem executado.”

Entrevistado D: “se você quer fazer uma coisa séria com esse dinheiro, senta os três. Eu me lembro que uma vez eu vi um prêmio do MDS sobre o uso do IGD. [...] E a maioria deles eram os três que tocavam. É claro, são três olhares diferentes, de três lugares, com certeza tem chance de dar mais certo.”

Entrevistado G: “Há um tensionamento, que é natural. E acho que o tensionamento é muito em função do IGD. Porque hoje o que a gente tem lá do recurso da gestão descentralizada, aí eu posso te dizer pelas falas que nós recebemos dos municípios em especial, que há uma cobrança muito grande de que a saúde tem que dar conta do seu recado, e ela se ressentiu de que esse recurso da gestão descentralizada é um recurso da assistência, ele não é um recurso que apóia a saúde nesse compromisso que é um compromisso intersetorial. [...] E essa equipe [da saúde] sabe que isso é um fator que contribui para o não-alcance, o que seria um não-alcance da cobertura. E isso impacta no município receber ou não receber o IGD. [...] essa microgestão do IGD no nível local, a utilização de um recurso que teoricamente é para a gestão descentralizada do Bolsa Família, mas que acaba sendo um recurso da assistência social, porque a gente sabe que é assim que as coisas acontecem, com raras exceções, há uma gestão solidária do recurso na perspectiva intersetorial, isso tem um tensionamento. [...] Eu acho que o uso não compartilhado do IGD é ainda um entendimento de que esse é um recurso da assistência. E que cada setor utilize os seus próprios recursos para dar conta do seu trabalho. O que é contrário ao processo legal. [...] se o município não recebe o IGD, tem atores que são culpabilizados nesse processo. [...] se o município não recebe IGD, ou é culpa da educação ou é culpa da saúde. Agora, o recurso é usado pela assistência. Então, eu sou culpado, mas também não vou usufruir do recurso. É um pouco do entendimento setorial que você pode ter, tanto da educação como da saúde em relação a isso.”

Entrevistado M: “A gente faz a reunião lá, que tem que fazer, [...] um planejamento, do que a gente quer mesmo.”

A Tabela 7, a seguir, resume todos os resultados da análise das entrevistas.

Tabela 7- Resumo dos resultados obtidos pela análise das entrevistas

Categorias emergentes	Instrumentos de coordenação	Mecanismos de coordenação	Modos de governança
Nível Horizontal Superior			
Órgão coordenador	Funções de coordenação	Grupos / Negociação	Rede
Liderança política	Liderança política*	Agência	Hierarquia
		Autoridade	
Políticas estratégicas	Gestão estratégica	Grupos / Negociação	Rede
Unidades responsáveis pelo PBF	Remanejamento de competências	Normas e regras	Hierarquia
Legislação	Legislação*		
Comunicação informal	Comunicação informal*		
Cadastro Único	Sistema de troca de informações		
Procedimentos operacionais	Procedimentos operacionais*	Agência	Hierarquia
		Normas e regras	
Nível Vertical			
Legislação	Legislação*	Normas e regras	Hierarquia
Termos de adesão	Contratualização*	Normas e regras	Hierarquia
Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	Gestão financeira	Preços	Mercado
		Agência	Rede
		Normas e regras	Hierarquia
Coordenadores estaduais	Funções de coordenação	Agência	Rede
			Hierarquia

(continua)

Tabela 7 (continuação)

Categorias emergentes	Instrumentos de coordenação	Mecanismos de coordenação	Modos de governança
Colegiados setoriais (assistência social e saúde)	Entidades para tomada de decisão coletiva	Negociação	Rede
Pactuações (assistência social e saúde)	Contratualização*	Agência	Rede
		Negociação	
		Preços	Mercado
Unidades responsáveis pelo PBF (educação)	Funções de coordenação	Grupos	Rede
Cursos e materiais de capacitação	Aprendizagem interorganizacional	Agência	
Informes, boletins e comunicados			
Visitas técnicas ou reuniões de trabalho	Órgãos consultivos	Grupos	Rede
Eventos, videoconferências e web-conferências	Aprendizagem interorganizacional	Grupos	Rede
		Agência	
Sistemas informatizados de dados e indicadores	Sistema de troca de informações	Grupos	Rede
Sistemas informatizados de gestão	Sistema de troca de informações	Agência	Hierarquia
Central de atendimento	Aprendizagem interorganizacional	Agência	
Comunicação informal	Comunicação informal*		
Políticas estratégicas	Gestão estratégica	Agência	Rede
		Grupos	
		Normas e regras	Hierarquia
Liderança política	Liderança política*	Grupos	Rede

(continua)

Tabela 7 (continuação)

Categorias emergentes	Instrumentos de coordenação	Mecanismos de coordenação	Modos de governança
Nível Horizontal Intermediário			
Coordenadores estaduais do PBF	Funções de coordenação	Grupos	Rede
	Aprendizagem interorganizacional		
Coordenações estaduais intersetoriais	Órgãos consultivos	Grupos	Rede
Planejamento anual intersetorial	Gestão estratégica	Grupos	Rede
Dados e indicadores	Sistemas de troca de informações		Rede
Eventos	Aprendizagem interorganizacional	Grupos	Rede
Políticas estratégicas	Gestão estratégica	Grupos	Rede
IGD	Gestão financeira	Grupos	Rede
Comunicação informal	Comunicação informal*	Agência	Hierarquia
Nível Horizontal Inferior			
Gestores municipais do PBF	Funções de coordenação	Grupos	Rede
	Aprendizagem interorganizacional		
Comunicação informal	Comunicação informal*		
Responsáveis técnicos setoriais	Funções de coordenação	Agência	Hierarquia
		Grupos	Rede
	Aprendizagem interorganizacional	Autoridade	Hierarquia
Comunicação informal	Comunicação informal*	Grupos	Rede

(continua)

Tabela 7 (continuação)

Categorias emergentes	Instrumentos de coordenação	Mecanismos de coordenação	Modos de governança
Comissões intersetoriais locais / reuniões de trabalho	Órgãos consultivos	Grupos Negociação	Rede
Instâncias de controle social	Entidades para tomada de decisão coletiva		
Conselhos de usuários	Órgãos consultivos	Grupos	Rede
Cadastro Único	Sistemas de troca de informações	Grupos	Rede
Sistemas informatizados			
Cursos de capacitação	Aprendizagem interorganizacional	Grupos	Rede
Procedimentos operacionais	Procedimentos operacionais*	Agência Normas e regras	Hierarquia
		Normas e regras	
IGD	Gestão financeira	Autoridade	Hierarquia
		Negociação	Rede

*categorias emergentes de instrumentos de coordenação.

6 APLICANDO O MODELO DE ANÁLISE AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA












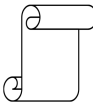




A utilização do modelo de análise de arranjos de governança de políticas públicas transversais desenvolvido na seção 3 deve partir do conhecimento aprofundado do caso no qual será aplicado. É requisito fundamental do modelo conhecer a dinâmica da coordenação entre os atores para identificação dos instrumentos por meio dos quais essa coordenação é operacionalizada e dos mecanismos de coordenação e modos de governança subjacentes. Uma vez que esses elementos foram identificados, como descrito na seção 5, faz-se necessário organizá-los em uma estrutura de análise de forma sistemática.

Nesta seção, será apresentado apenas o resultado final da aplicação do modelo de análise à coordenação entre as áreas de assistência social, educação e saúde do Programa Bolsa Família, tendo em vista que as etapas para aplicação do modelo já foram didaticamente apresentadas na seção 3. A partir do modelo, os resultados obtidos serão discutidos.

O esquema representativo resultante da aplicação do modelo pode parecer, à primeira vista, confuso e pouco explicativo. No entanto, seu principal objetivo é fornecer uma primeira impressão da complexidade do arranjo de governança analisado, dada pelo número e diversidade dos atores e pelos diferentes tipos de instrumentos de coordenação empregados. A tabela constante do esquema é parte integrante dele, estando nela elencados os instrumentos e mecanismos de coordenação e os modos de governança previamente identificados. Sem recorrer a ela, porém, apenas com base na estrutura do esquema, é possível verificar se há algum tipo de desequilíbrio entre os atores e/ou níveis de interação do arranjo, excessos, sobreposições e/ou lacunas de instrumentos. Também seria possível, embora não esteja no escopo desta pesquisa, comparar visualmente a estrutura geral de governança ao longo do tempo, verificando tendências ou rupturas, bem como comparar arranjos de governança de políticas distintas envolvendo os mesmos ou outros atores. Essas comparações são fundamentais para que se façam generalizações sobre o emprego dos instrumentos de coordenação.

Para facilitar o entendimento do esquema representativo, a Tabela 8, na outra página, reapresenta os símbolos utilizados, com a inclusão dos instrumentos emergentes identificados na análise das entrevistas.

Tabela 8- Símbolos de representação dos instrumentos de coordenação, incluindo os instrumentos emergentes

Instrumento	Símbolo	Instrumento	Símbolo
1. Gestão estratégica (planejamento e avaliação) Dependente do objetivo e processo primários		10. Órgãos de negociação e órgãos consultivos	
2. Gestão financeira (orçamento, contabilidade e auditoria) Dependente do objetivo e foco		11. Entidades para tomada de decisão coletiva	
3. Aprendizagem interorganizacional: gestão da cultura (por meio de treinamento, rotatividade, gestão de carreiras, mercado de trabalho interno); gestão de competências e informações		12. Organizações comuns (organizações parceiras)	
4. Sistema de consulta ou revisão obrigatórias		13. Estruturas de gestão em cadeia	
5. Remanejamento de competências: fusões ou divisões organizacionais; centralização (descentralização)		14. Liderança política	
6. Remanejamento de linhas de controle		15. Legislação	
7. Criação de funções de coordenação: estabelecimento de uma função ou entidade específica de coordenação	*	16. Comunicação informal	
8. Mercados regulados: mercados internos, quase-mercados, mercados de <i>voucher</i> e mercados externos, concursos	\$	17. Procedimentos operacionais	
9. Sistemas de troca de informações		18. Contratualização	

A subseção a seguir demonstra a aplicação do modelo de análise ao caso do PBF.

6.1 O Arranjo de Governança Multinível do Programa Bolsa Família

A Figura 5, composta pelo esquema visual e pela tabela com os instrumentos e mecanismos de coordenação e os modos de governança, representa o arranjo de governança do Programa Bolsa Família.

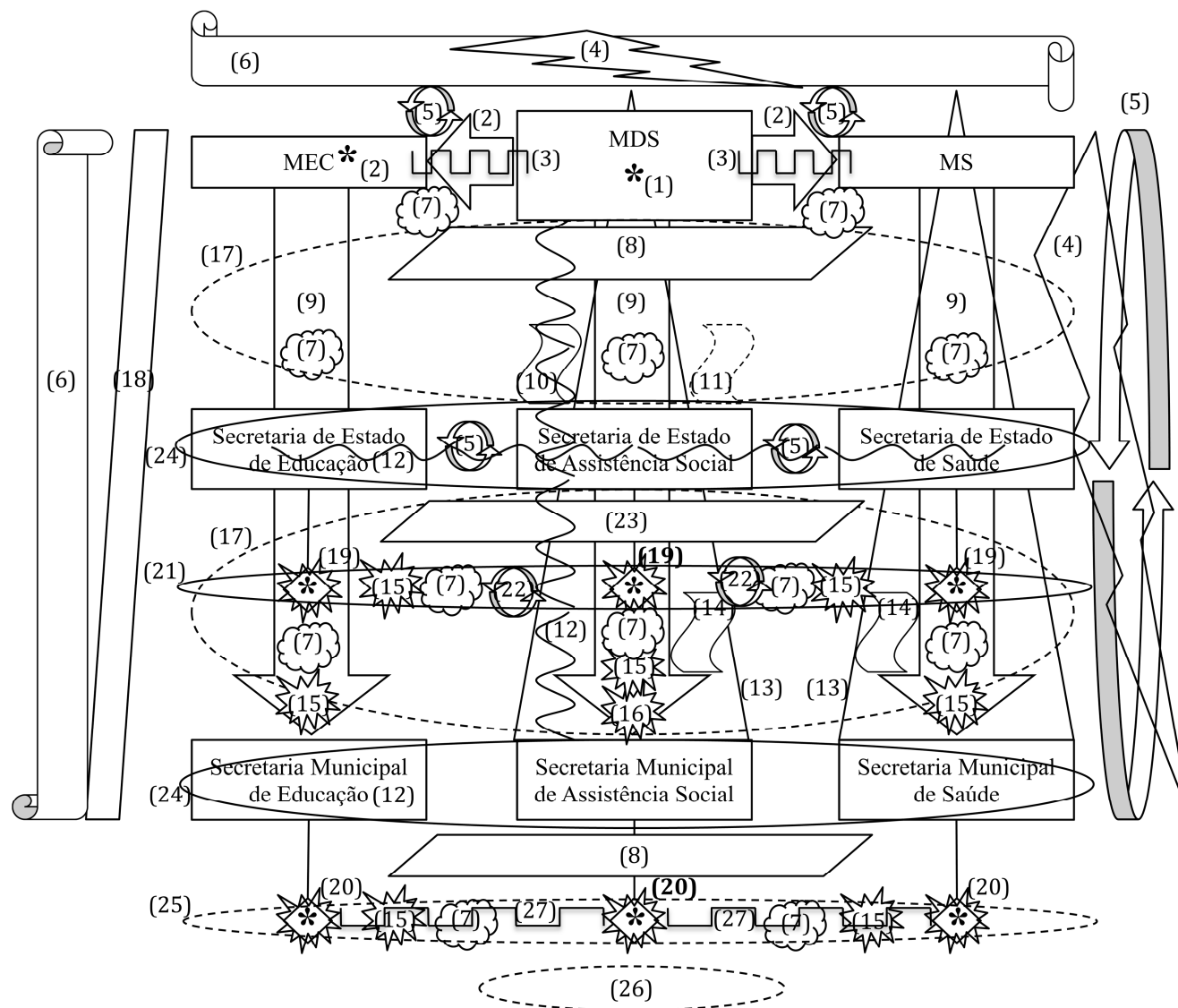


Figura 5- Representação esquemática do arranjo de governança multinível do PBF (continua)

Figura 5 (continuação)

Nº	Instrumentos	Mecanismos	Governança	Nº	Instrumentos	Mecanismos	Governança
Nível Horizontal Superior							
(1)	Órgão coordenador (MDS)	Grupos Negociação	Rede	(5)	Políticas estratégicas	Grupos Negociação	Rede
(2)	Unidades responsáveis pelo PBF no MEC e MS	Normas e regras	Hierarquia	(6)	Legislação	Normas e regras	Hierarquia
(3)	Procedimentos operacionais	Agência Normas e regras	Hierarquia	(7)	Comunicação informal		
(4)	Liderança política	Agência Autoridade	Hierarquia	(8)	Cadastro Único		
Nível Vertical							
(1)	Órgão coordenador (MDS)			(13)	Colegiados setoriais (assistência social e saúde)	Negociação	Rede
(2)	Unidades responsáveis pelo PBF (educação)	Grupos	Rede			Agência	Rede
(4)	Liderança política	Grupos	Rede	(14)	Pactuações (assistência social e saúde)	Negociação	
		Agência	Rede			Preços	Mercado
(5)	Políticas estratégicas	Grupos			Cursos e materiais de capacitação		
		Normas e regras	Hierarquia			Agência	
(6)	Legislação	Normas e regras	Hierarquia	(15)	Informes, boletins e comunicados		
(7)	Comunicação informal				Eventos, videoconferências e web-conferências	Agência	Rede
			Hierarquia			Grupos	
(9)	Descentralização	Agência	Rede	(16)	Central de atendimento	Agência	
(10)	Termos de adesão	Normas e regras	Hierarquia	(17)	Visitas técnicas ou reuniões de trabalho	Grupos	Rede
(11)	Acordos de cooperação	Grupos	Rede		Sistemas informatizados de dados e indicadores	Grupos	Rede
		Preços	Mercado	(18)	Sistemas informatizados de gestão	Agência	Hierarquia
			Rede	(19)	Coordenadores estaduais	Agência	Rede
(12)	Índice de Gestão Descentralizada (IGD)	Agência	Hierarquia				Hierarquia
		Normas e regras		(20)	Gestores municipais		

(continua)

Nº	Instrumentos	Mecanismos	Governança	Nº	Instrumentos	Mecanismos	Governança
Nível Horizontal Intermediário							
(5)	Políticas estratégicas	Grupos	Rede	(21)	Coordenações estaduais intersetoriais	Grupos	Rede
(7)	Comunicação informal	Agência	Hierarquia	(22)	Planejamento anual intersetorial	Grupos	Rede
(12)	IGD	Grupos	Rede	(23)	Dados e indicadores		Rede
(15)	Eventos	Grupos	Rede	(24)	Instâncias de Controle Social	Negociação	Hierarquia
(19)	Coordenadores estaduais do PBF	Grupos	Rede			Grupos	Rede
Nível Horizontal Inferior							
(7)	Comunicação informal	Grupos	Rede			Autoridade	
	Cadastro Único			(20)	Responsáveis técnicos setoriais	Agência	Hierarquia
(8)	Sistemas informatizados	Grupos	Rede			Grupos	Rede
		Normas e regras		(24)	Instâncias de controle social	Negociação	Hierarquia
(12)	IGD	Autoridade	Hierarquia			Grupos	Rede
		Negociação	Rede	(25)	Comissões intersetoriais locais / reuniões de trabalho	Grupos	Rede
(15)	Cursos de capacitação	Grupos	Rede			Negociação	
(20)	Gestores municipais do PBF	Grupos	Rede	(26)	Conselhos de usuários	Grupos	Rede
				(27)	Procedimentos operacionais	Agência	Hierarquia
						Normas e regras	

Chama a atenção a quantidade e a diversidade de instrumentos de coordenação empregados no arranjo, resultando em uma multiplicidade de combinações cujo entendimento pode ser facilitado pela análise agregada por níveis de interação entre os atores. Esses níveis serão descritos a seguir.

6.2 Modos Mistos de Governança por Nível de Análise

Como proposto a partir do referencial teórico, foi possível, por meio da metodologia utilizada, relacionar os instrumentos de coordenação em operação no PBF ao emprego de diferentes estratégias de interação organizacional entre os atores (os mecanismos de coordenação) e a diferentes modelos teóricos que explicam essa interação (os modos de governança). Essas relações tornam possível responder à questão de pesquisa inicialmente formulada: Como opera o conjunto de instrumentos de coordenação empregados na governança de uma política pública transversal?

Os dados e os resultados apresentados na seção 5, ao descrever os instrumentos identificados, já avançam na resposta a essa pergunta, mas o fazem discriminando instrumento por instrumento. Explorar como cada instrumento interage com os demais pode representar um esforço combinatório extenso e pouco eficiente. A análise dos mecanismos de coordenação e dos modos de governança identificados em cada nível de interação, por outro lado, parece ser um caminho mais parcimonioso para verificar como o conjunto de instrumentos reflete na governança do Programa. Nesse processo, os mecanismos de coordenação são tratados como demonstrações das lógicas internas dos modos de governança presentes no arranjo.

Assim, a discussão que se segue será focada nos padrões e eventuais sinergias ou prejuízos mútuos decorrentes da concomitância dos diferentes tipos de modos de governança em cada nível de interação entre os atores e, por fim, no arranjo como um todo. Como contribuição para uma agenda de pesquisas futuras, serão apresentadas proposições para aprofundamento da operação de elementos específicos do arranjo.

6.2.1 O Nível Horizontal Superior

Entre os atores do nível federal, a ênfase nas entrevistas foi, de modo geral, na lateralidade das interações, evidenciando a ausência de autoridade direta entre os ministérios e ausência de uma instância hierarquicamente superior na coordenação das ações. Essas características podem ser relacionadas à atuação do MDS como órgão coordenador do PBF, uma vez que aquele ministério não dispõe de outros instrumentos diretos associados à sua função de coordenação que lhe confira ascendência sobre os demais. Na verdade, a relação entre os ministérios se baseia na perspectiva da oferta de serviços inerentes aos setores de educação, saúde e assistência social, porém focalizados e priorizados para um público considerado mais vulnerável e cuja efetivação dos direitos preconizados em cada uma das políticas pode demandar ações específicas de cooperação entre as áreas.

Esse último aspecto está, provavelmente, na raiz da interdependência que permitiria classificar as relações de governança no Nível Horizontal Superior como uma rede. O choque entre a perspectiva de universalização das políticas sociais setoriais que se articulam no PBF e a perspectiva de focalização do próprio Programa foi mencionado por alguns dos entrevistados como sendo determinante da necessidade de uma construção conceitual em torno do princípio da equidade. Por essa construção, a universalização de fato dependeria de ações focalizadas em torno de iniquidades sociais que dificultem o exercício dos direitos sociais. A necessidade de construção da cooperação a partir de valores compartilhados é típica de redes. Da mesma maneira, reforçando o caráter de rede, se estabelece uma interdependência entre os atores na medida em que o PBF depende que os órgãos setoriais direcionem seus esforços para o atendimento do público focalizado, enquanto estes dependem da identificação e mobilização deste público pelo MDS. Essa relação está na raiz do conceito de intersetorialidade que caracteriza o Programa (CUNILL GRAU, 2005), o qual é diversas vezes mencionado em sua legislação e nas entrevistas e decorre diretamente da multidimensionalidade da questão da pobreza, como descrito na subseção 4.1.1.2. Já a relação de interdependência entre o PBF e a política de assistência social é mais específica e está relacionada ao desenvolvimento histórico do Programa e do SUAS, conforme explorado por Licio (2012).

A relação de interdependência também ocorre na operação de outro instrumento identificado, a articulação do PBF com políticas de caráter estratégico para o Governo Federal como um todo, (caso do Plano Brasil Sem Miséria) e para os ministérios em específico (como o Programa Saúde na Escola). A associação de programas e ações de outros ministérios ao PBF reforça a horizontalidade e reciprocidade nas relações, bem como a inserção do PBF nas agendas estratégicas dos ministérios parceiros, na mesma lógica de interdependência apresentada. Essa interdependência ocorre em um nível mais amplo, das próprias políticas públicas articuladas diretamente no desenho do PBF, e acaba por refletir no nível de governança em que os órgãos federais responsáveis por essas políticas se encontram. No entanto, no nível organizacional, a operação de outros instrumentos de coordenação demonstra que traços hierárquicos – ou “procedimentais”, como chamado por Considine e Lewis (2003) – estão presentes.

Os demais instrumentos de coordenação cujos mecanismos de coordenação e modos de governança associados puderam ser identificados se assentam basicamente sobre dois tipos de mecanismos: normas e regras e autoridade/agência. A legislação corresponde, aqui, à formalização das relações estabelecidas entre os atores e também das suas decisões conjuntas, consolidando-as e padronizando-as. O estabelecimento de unidades organizacionais, novas ou já existentes, com responsabilidade de coordenação setorial das ações relacionadas ao PBF em cada um dos ministérios parceiros também reflete essa consolidação, além de localizar as interações nas respectivas estruturas organizacionais. Esses dois instrumentos que empregam mecanismos de normas e regras podem estar, portanto, relacionados à necessidade de institucionalização das relações, conferindo-lhes maior perenidade e integração nos respectivos setores, e de responsabilização, buscando contornar problemas de estabilidade, legitimação e *accountability* típicos do modo de governança em rede (ROBICHAU, 2011).

A análise da divisão de atribuições operacionais de gestão das condicionalidades também permite identificar que as responsabilidades de supervisão são centralizadas no MDS enquanto as responsabilidades de execução são descentralizadas para os órgãos parceiros, que têm discricionariedade sobre procedimentos relativamente padronizados e estabelecidos em comum acordo, caracterizando uma relação de agência. O estabelecimento desses procedimentos operacionais conjuntos pode ser explicado pela necessidade de minimizar comportamentos oportunistas dos agentes, como a superestimação de performance ou a ausência de esforços colaborativos efetivos, por meio de padronização e reforço dos

procedimentos, considerando que um mecanismo de autoridade direta não é possível devido à dependência técnica e informacional do principal para com os agentes.

Outro elemento de autoridade decorre do fato de que, apesar de os órgãos colegiados de coordenação previstos na legislação (o Conselho Gestor Interministerial, seu Comitê Executivo e os grupos de trabalho temporários) não estarem em operação, sua permanência na legislação representa a possibilidade de que sejam convocadas conforme a necessidade de formalizar as relações entre os atores. Muito embora cada uma dessas instâncias, isoladamente, possa ser considerado um instrumento de rede, a existência delas em conjunto se assemelha ao modelo de “fluxos hierárquicos de processos”, como mencionado por Raza (2012) ao discutir colaborações interagências. Esse modelo é caracterizado por “uma arquitetura de decisão colaborativa, permanente e estável, que progride vertical e hierarquicamente desde os escalões inferiores de decisão até fundir-se às responsabilidades dos líderes nacionais nos mais altos escalões.” (RAZA, 2012, p. 15). Conflitos nos níveis inferiores são levados ao nível superior, fazendo uso da relação de autoridade que existe não apenas entre os órgãos colegiados em si, haja vista que o CGPBF é composto por ministros e o Comitê Executivo por secretários-executivos dos ministérios, mas também, pode-se supor, da autoridade superior comum aos atores, como a Casa Civil ou o mesmo o Presidente, em casos extremos.

Além disso, a liderança política emergiu como um importante fator de coordenação. Diversos entrevistados relataram a centralidade do tema do combate à pobreza na agenda presidencial como fundamental, com novo impulso representado pelo Plano Brasil Sem Miséria. O exercício de autoridade pela Presidenta, de forma menos direta, e pela Ministra do Desenvolvimento Social, internamente ao MDS, gera o ambiente para que os procedimentos operacionais necessários sejam acordados e para que as relações horizontais fluam. Tomados em conjunto, a institucionalização decorrente do mecanismo de normas e regras e principalmente a autoridade, direta ou indireta, configuram no presente caso um fenômeno bastante referenciado na literatura, denominado de “sombra da hierarquia” (BÖRZEL, 2011; PETERS, 2010; MEULEMAN, 2008) a qual seria crucial para que atores se engajassem em uma coordenação não-hierárquica. A “sombra da hierarquia” é inerente a relações que ocorrem no âmbito dos governos e funciona de forma que, ainda que as relações estabelecidas ocorram de forma horizontal e respeitando a autonomia dos atores, o órgão central possa evocar maior autoridade e impor controles mais diretos, se necessário. O estágio em que a

política se encontra pode justificar maior ou menor interferência hierárquica, o que vai ao encontro da fala de um dos entrevistados sobre o BSM, ao afirmar que no início do Plano determinados instrumentos eram mais utilizados do que atualmente. Dessa forma, a “sombra da hierarquia” facilitaria a governança em rede neste nível ao invés de prejudicá-la.

Assim, far-se-ia necessário investigar de forma mais aprofundada as proposições de que: 1) o caráter de rede da atuação do MDS como órgão coordenador do PBF e da articulação com políticas estratégicas se fundamenta na interdependência decorrente da diferença entre as perspectivas de universalização e focalização, em que as políticas focalizadas dependem das políticas setoriais universais para a oferta de serviços, enquanto estas dependem das políticas focalizadas para identificação de grupos específicos cujas vulnerabilidades as impedem de alcançar a universalização; 2) o caráter de hierarquia dos instrumentos de legislação, de atribuição de competências a unidades organizacionais específicas e de regulamentação de procedimentos operacionais conjuntos refletem a necessidade de institucionalização das relações e de responsabilização dos atores envolvidos, visando contornar problemas de estabilidade, legitimidade e *accountability* comumente associados a redes; e 3) o emprego de mecanismos de agência e/ou de autoridade, como o estabelecimento de procedimentos operacionais, a liderança política e a permanência da previsão legal de instâncias que funcionam por fluxos hierárquicos de processos decorrem da eventual necessidade periódica de reforçar junto aos atores o engajamento nos processos horizontais de governança.

6.2.2 O Nível Vertical

No arranjo de governança do PBF, o Nível Vertical é o mais denso no que tange à quantidade e diversidade de instrumentos, pois agrega tanto os instrumentos próprios do Programa quanto aqueles já em operação no âmbito das políticas de assistência social, educação e saúde, os quais passam a incluir dispositivos do PBF. Vários dos instrumentos refletem mais de um tipo de mecanismo ou de modo de governança, com o aparente predomínio da governança em rede decorrente da autonomia formal dos entes federados no Brasil, porém com fortes elementos de governança hierárquica relacionada à centralidade do Governo Federal no arranjo, e até mesmo alguns elementos de governança de mercado.

O mecanismo de agência demonstra um caráter dual neste nível, ora estando relacionado a uma governança em rede, ora a uma governança hierárquica, e em alguns casos, a ambos. Nessa perspectiva, quando discute a governança multinível, Charbit (2011, p. 7, tradução nossa) aponta para:

[...] o alto grau da dependência dos governos centrais em relação à efetividade dos governos subnacionais na oferta de bens públicos para serviços que são de alta importância no nível nacional. Alguns até consideram que há a necessidade de separar na cesta de competências subnacionais aquelas que afetam acima de tudo bens públicos nacionais, apenas implementadas no nível subnacional, de bens e serviços públicos locais e regionais mais específicos. No primeiro caso, os governos subnacionais poderiam até mesmo ser considerados como agentes dos governos centrais, voltados a padrões nacionais em termos de oferta de serviços públicos (ainda que os processos para alcance desses padrões tivessem que ser adaptados a situações locais para uma oferta efetiva).

Assim, pode-se argumentar que o caráter de hierarquia associado ao mecanismo de agência está relacionado ao estabelecimento de padrões nacionais estabelecidos pelo Governo Federal, enquanto o aspecto de rede está relacionado à discricionariedade dos governos subnacionais na adaptação desses padrões às especificidades locais.

O caráter hierárquico, neste nível, não decorre de uma autoridade formal entre os atores, uma vez que, como apontado, os entes subnacionais gozam de autonomia e status federativo equivalente ao da União. A autoridade do Governo Federal sobre os governos subnacionais parece advir, neste nível, da normatização, da qualificação técnica e do financiamento. O mecanismo de normas e regras reforça o aspecto hierárquico das relações de agência. As relações interfederativas no Programa são formalizadas por meio da assinatura de termos de adesão entre o Governo Federal e os estados e municípios que desejam aderir ao PBF (hoje, todos os governos subnacionais são parte do Programa). Os termos representam o principal estatuto que regula as relações verticais no arranjo, além da própria legislação do Programa. Apesar de serem assinados bilateralmente, seguem um modelo que é unilateralmente estabelecido pelo Governo Federal.

Outros instrumentos servem ao reforço da autoridade normativa do Governo Federal, seja no sentido de reiterar diretrizes e procedimentos atribuídos principalmente aos municípios, seja visando ao monitoramento e controle da atuação dos entes subnacionais. Por meio das entrevistas com atores municipais, pode-se perceber como capacitações, sistemas de informação e canais de comunicação, ainda que informais, servem para orientar os municípios a cumprir suas atribuições de acordo com o estabelecido, obter informações sobre seu desempenho e cobrar o alcance de metas. Esses instrumentos de aprendizagem interorganizacional, elaborados em sua maioria numa perspectiva *top-down* do nível federal para os demais e cujos conteúdos consistem basicamente das normas que regem o Programa, representam o exercício da autoridade técnica.

Não são apenas os municípios que assumem um papel de agentes do Governo Federal ao receberem a atribuição de execução do Programa. Os governos estaduais têm papel fundamental nesse aspecto, atuando como agentes do Governo Federal justamente na interação direta com os municípios, visto que o número de municípios e a vastidão do território inviabilizam o exercício de um controle centralizado. As atribuições de apoio e de cobrança dos estados sobre os municípios, no entanto, parecem conflitar entre si, não estando claro o que predomina, ou o que parece predominar na percepção dos atores municipais.

Quanto ao financiamento, um instrumento implementado no Nível Vertical que merece atenção é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Por meio dele, o desempenho dos governos subnacionais é medido e incentivado pela transferência de recursos financeiros que variam de acordo com o valor do índice, que é calculado com base na qualidade/integridade e atualização das informações do Cadastro Único e na cobertura do monitoramento das condicionalidades – ambos procedimentos operacionais padronizados determinados pelas regras do Programa. A transferência de recursos é automática e não requer interação direta além do fluxo de informação sobre as famílias dos municípios para o Governo Federal. O índice dos estados é calculado com base nos índices dos municípios daquele estado e no acompanhamento da frequência escolar de beneficiários que estudam nas escolas da rede estadual.

O uso de incentivo financeiro também pode ser considerado um mecanismo de agência, que visa a reforçar no agente o comportamento desejado pelo principal. Porém, o IGD não configura apenas um incentivo, mas também um apoio à gestão do PBF, o que lhe

atribui caráter de rede. O caráter de mercado, por sua vez, decorre não apenas de sua dimensão financeira, mas por ser, em hipótese, baseado em decisões calculadas pelos agentes em relação à alocação de força de trabalho, em um mercado em que conjuntos de atribuições programáticas demandadas pelo Governo Federal competem entre si face a um preço estabelecido em troca de sua execução. Para entender essa hipótese, é importante lembrar que o PBF não conta com uma estrutura de implementação própria, sendo implementado pelas equipes de assistência social, educação e saúde dos governos subnacionais, que têm que lidar com outras atribuições e requerimentos de trabalho de suas respectivas políticas. As transferências previstas nas pactuações setoriais seguiriam a mesma lógica, com os governos subnacionais tomando decisões calculativas baseadas nos custos e capacidades locais para negociar e/ou implementar as metas de oferta de serviços estabelecidas junto ao Governo Federal.

Para além dos aspectos de hierarquia e mercado, a governança em rede parece predominar dentre os instrumentos identificados, por meio de mecanismos de grupos e, em alguns casos, de negociação. Por exemplo, governos em diferentes níveis também podem, no âmbito do PBF, estabelecer acordos de cooperação voluntários entre eles, para desenvolver outras ações em torno do Cadastro Único ou do PBF, incluindo complementação dos benefícios transferidos às famílias. Dessa forma, especificidades territoriais, relacionadas a custos de vida, por exemplo, podem ser contempladas.

Tal como ocorre na atuação dos estados junto aos municípios, alguns dos instrumentos têm caráter concomitante de hierarquia e de rede, o que evidencia uma possível contradição entre o objetivo de incentivo à intersetorialidade estabelecido pelo Governo Federal e a forma como eles são percebidos pelos agentes no nível local. Os sistemas informatizados representam claramente essa situação: quando utilizados como instrumentos de gestão, voltados ao reforço de procedimentos e à obtenção de informações de desempenho dos governos subnacionais, por meio de formulários eletrônicos padronizados, por exemplo, têm caráter hierárquico; quando voltados à disponibilização de dados e informações aos estados e municípios, têm caráter de rede.

Um entrevistado dos níveis subnacionais, em específico, comparando a ênfase do Governo Federal em questões procedimentais e no alcance de metas, por um lado, e no incentivo à articulação intersetorial para oferta integral de serviços, por outro, mencionou que

os esforços para a primeira dimensão são muito mais intensos do que para a segunda. Pode-se especular, por isso, que o caráter formal dos elementos procedimentais e do controle de metas acaba por servir de obstáculo às relações em rede entre os atores de diferentes níveis de governo, pois se opõe frontalmente à confiança apontada na literatura como requisito da governança em redes. A diferença no efeito da “sombra da hierarquia” neste nível, em comparação com o efeito positivo aventado no Nível Horizontal Superior, pode decorrer da aceitação comum de uma autoridade explícita, naquele caso, em contraste com uma menor evidência dos aspectos hierárquicos no Nível Vertical, em relação aos quais não há uma aceitação clara pelos atores envolvidos. Essa falta de clareza estaria relacionada, por sua vez, justamente à dualidade apresentada por boa parte dos diversos instrumentos empregados neste nível.

Em consequência, as seguintes proposições podem ser formuladas em caráter mais geral, merecendo aprofundamento futuro: 1) os governos subnacionais, em resposta a instrumentos de incentivo financeiro, tomam decisões calculativas baseadas nos custos locais, em suas capacidades operacionais e na percepção de benefícios potenciais ao negociar e/ou aceitar padrões de oferta de serviços estabelecidos pelo Governo Federal, cujas demandas competem pelos recursos operacionais escassos em nível local (estrutura, equipes, etc.); 2) o duplo caráter de hierarquia e rede de alguns instrumentos (como os sistemas informatizados, a atuação dos coordenadores estaduais, o IGD e, possivelmente, as ações de capacitação) gera contradições na sinalização do principal (Governo Federal) para os agentes (governos subnacionais) na implementação do Programa no nível local, de forma que a “sombra da hierarquia”, neste nível, se torna prejudicial à governança em rede.

6.2.3 O Nível Horizontal Intermediário

Os estados têm como principais atribuições no PBF o apoio e o monitoramento da execução do Programa no nível local, exercendo um papel de agente na articulação direta com os municípios, como apontado na subseção anterior. Como não têm atribuições operacionais diretas no PBF, os setores de assistência social, educação e saúde no Nível Horizontal Intermediário interagem quase exclusivamente baseados no mecanismo de grupos, diretamente ligado a uma governança em rede. Apenas o processo de prestação de contas dos

recursos do IGD junto às Instâncias de Controle Social estaduais apresenta caráter procedimental e, portanto, hierárquico. Um dos entrevistados também aponta a utilização de canais informais, como telefonemas e e-mail, para a cobrança de desempenho realizada pela Secretaria de Assistência Social, responsável pela coordenação do PBF, para com as secretarias setoriais de educação e saúde.

Ocorre que os dados levantados fornecem poucos elementos para identificar a relação de interdependência entre os atores no nível estadual que daria sustentação à governança em rede neste nível. As entrevistas indicam que a articulação intersetorial no nível dos estados varia imensamente, não estando claros os fatores que influenciam essa articulação ou a forma como ela se dá. Também é sugerido, nas entrevistas, que a interação entre os atores se limita aos temas específicos da operacionalização do PBF, como o calendário de monitoramento das condicionalidades, a capacitação sobre procedimentos operacionais e o alcance das metas estabelecidas, não tendo sido a temática da garantia da oferta de serviços às famílias beneficiárias do PBF internalizada pelos setores de políticas em suas respectivas agendas e estruturas. Não se pode assumir que essa seja a realidade em todos os estados, dada a heterogeneidade na articulação intersetorial supramencionada. Um elemento que pode influenciar a adoção de práticas efetivas de coordenação horizontal é a penetração do tema do combate à pobreza na agenda política do estado, como apontado em uma das entrevistas.

Com base nessas manifestações, é possível formular as seguintes proposições, a serem testadas por meio de estudos mais aprofundados sobre a dinâmica da coordenação nos estados: 1) a baixa penetração do PBF nas políticas setoriais de educação e saúde em alguns estados decorre de uma percepção de interdependência entre os atores fraca ou inexistente; 2) as demandas operacionais da gestão do PBF ocupam a agenda dos atores estaduais, em detrimento de uma articulação estratégica das políticas; e 3) quanto maior a importância relativa do tema do combate à pobreza na agenda política em um estado, mais intensos são os esforços de coordenação intersetorial.

6.2.4 O Nível Horizontal Inferior

A legislação do PBF projeta claramente a expectativa de adoção, pelos municípios, de uma governança em rede na implementação do PBF. De fato, mecanismos de rede parecem prevalecer no Nível Horizontal Inferior. Entretanto, alguns elementos adicionam um caráter hierárquico à combinação de modos de governança, dentre os quais a centralização de atribuições no Gestor Municipal do PBF. Se essa centralização, por um lado, compensa uma eventual perda de *accountability* decorrente do uso de mecanismos de rede, por outro a centralização excessiva pode dificultar a operação desses mecanismos.

A centralização no Gestor Municipal das decisões sobre as despesas feitas com os recursos recebidos com base no IGD é o principal fator desse risco. Apesar dessa centralização poder ser compensada por mecanismos de decisões conjuntas (ou negociações) no âmbito de Instâncias de Controle Social, por exemplo, a maioria dessas entidades tem seus participantes nomeados pelo próprio governo local, principalmente pela área de assistência social, o que também revela outro aspecto de centralização de autoridade. Dessa forma, não são pouco usuais reclamações de que as decisões relacionadas às despesas com recursos de gestão do PBF são tomadas unilateralmente pela assistência social. Essa autoridade financeira, somada ao estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados e ao exercício do monitoramento e do controle de resultados pelos gestores municipais junto aos representantes técnicos setoriais de educação e saúde, caracteriza uma relação de agência em que os primeiros atuam como principais e os últimos como agentes.

O caráter de rede no Nível Horizontal Inferior parece ser circunstancial, determinado por outros fatores que não o arranjo de governança do Programa. A operação de instrumentos com caráter de rede neste nível, como o uso do Cadastro Único e de sistemas informatizados no compartilhamento de informações entre as áreas, a inclusão de representantes das diferentes áreas nas capacitações realizadas e a constituição de comissões intersetoriais locais e de conselhos de usuários, não é obrigatória para os municípios. É possível, portanto, que as demandas operacionais acabem por merecer maior atenção dos atores municipais do que iniciativas de resolução conjunta de problemas específicos, sendo a governança em rede prejudicada pela governança hierárquica, como no Nível Vertical e no Nível Horizontal Intermediário.

Como proposição para pesquisas futuras, tem-se que: 1) a centralização de autoridade financeira e de monitoramento no gestor municipal do PBF dificulta o estabelecimento de uma equivalência horizontal entre os atores, e, portanto, a formação de redes no nível municipal; 2) o fortalecimento da governança em rede nos municípios é mais afetado por fatores conjunturais locais do que pelos elementos formalmente previstos no desenho do PBF, como o IGD ou as instâncias de controle social; e 3) como nos estados, a agenda operacional, reforçada pelo incentivo do IGD e pelo monitoramento e controle de metas, ganha precedência sobre a articulação intersetorial para oferta integral de serviços às famílias beneficiárias, refletindo uma relação concorrente e prejudicial entre os modos de governança de hierarquias e redes.

6.3 Interações entre os Níveis de Análise

As influências que se estabelecem de um nível para outro no arranjo multinível de uma política representam o último grau de agregação dos elementos de governança desse arranjo. Além dessas interações, características que não podem ser atribuídas a um nível de análise específico, como variáveis contextuais, também devem ser consideradas.

Percebe-se um claro efeito cascata da normatização e da definição de procedimentos operacionais para gestão das condicionalidades ocorridas no Nível Horizontal Superior sobre os níveis subnacionais. O caráter hierárquico desses instrumentos é transmitido via Nível Vertical, reforçado por mecanismos de agência, e projeta uma “sombra” principalmente sobre o Nível Horizontal Inferior. A metáfora da sombra pode ser melhor ilustrada, neste caso, por um edifício, vertical, que projeta sua sombra sobre o solo, o Nível Horizontal Inferior. Tal qual a sombra de um edifício alcança o solo de forma distorcida pela direção e intensidade da fonte de luz, por características atmosféricas e por especificidades do relevo que encontra, a “sombra da hierarquia” projetada pelo Nível Vertical alcança os municípios de forma distorcida, podendo gerar ambiguidades na implementação das políticas intergovernamentais.

A metáfora também se aplica à centralidade ocupada pelo Nível Horizontal Superior no arranjo, semelhante a um Sol do qual emanam as diretrizes, normas e incentivos. Essa

centralidade é demonstrada, por exemplo, pelo fato de que as interações entre os níveis do arranjo são unidirecionais. Pelos dados analisados, não se pôde identificar elementos ou elaborar proposições que explicassem a combinação de modos de governança do Nível Horizontal Superior com base em influências sofridas dos demais níveis. Essa centralização não significa, entretanto, que as relações entre os níveis do arranjo são exclusivamente hierárquicas. Essa centralidade do nível federal, ora com caráter hierárquico, ora com caráter de redes, é típica do federalismo brasileiro em geral, e das políticas sociais em particular, já tendo sido identificada no arranjo intergovernamental do PBF (LICIO et al, 2011).

Os efeitos dessa dualidade se fazem sentir com mais intensidade nos municípios. Enquanto as relações no Nível Vertical revelam diversos mecanismos de coordenação de agência cujo conteúdo é, em parte, operacional e padronizado, as vulnerabilidades e situações específicas enfrentadas pelos governos locais a respeito das famílias beneficiárias frequentemente requerem que decisões complexas sejam tomadas. Essas situações poderiam se beneficiar do compartilhamento de conhecimento entre secretarias finalísticas e equipes na linha de frente em direção a abordagens integradas junto às famílias. As relações horizontais no nível municipal, entretanto, parecem mais focadas nos imperativos operacionais que chegam pelo Nível Vertical, e muito dependentes de normas e regras, mesmo no caso das Instâncias de Controle Social, que são um dos instrumentos previstos no desenho do Programa para permitir uma governança em rede nos níveis subnacionais.

Essa realidade não afeta a performance do processo de monitoramento de condicionalidades, visto que seus resultados demonstram que as famílias têm sido crescentemente acompanhadas pelas equipes de serviços sociais locais (XIMENES e AGATTE, 2011), mas pode afetar negativamente a emergência de redes de oferta de serviços, a qual é declaradamente um objetivo do programa mas que não parece ser suficientemente incentivada pelas medidas existentes.

Na verdade, os dados das entrevistas indicam que outros elementos, que fogem à lógica do modelo de análise aqui proposto, também afetam a governança do Programa Bolsa Família. Alguns desses elementos não podem ser localizados em um ou outro nível de interação específico no arranjo. Outros não se encaixam nas categorias de instrumentos e mecanismos de coordenação utilizadas como ponto de partida para identificação dos modos de governança.

Em primeiro lugar, há mecanismos que operam de forma transversal ou difusa. Um exemplo claro é a cultura. Diversos entrevistados mencionaram que o preconceito ou o estigma sofrido pelos beneficiários do PBF ou a discordância com o Programa por parte de professores ou agentes de saúde, por exemplo, dificulta a formação de redes em nível local. Outro elemento cultural trazido é a resistência a se trabalhar de forma cooperativa para além das fronteiras das organizações. Essa cultura hierárquica não decorre exclusivamente do emprego de instrumentos e mecanismos com caráter hierárquico no arranjo do PBF, é exógena a ele. Os atores com funções de coordenação no Programa, principalmente os ministérios envolvidos, percebendo essa realidade contextual, empregam mecanismos igualmente difusos, como esforços de construção conceitual, comunicação, dentre outros, mas esses mecanismos, como dito, não são voltados a atores específicos de forma que seja possível localizá-los dentre os níveis de governança do Programa.

Outra característica desses elementos contextuais é que eles variam de acordo com as especificidades locais. Um exemplo mencionado por um dos entrevistados é a premência da pobreza nos territórios. Quanto mais a pobreza é uma questão problemática, mais fácil o estabelecimento de parcerias entre os órgãos locais para seu enfrentamento. O contexto temporal também parece ser relevante. Quase todos os entrevistados mencionaram a rotatividade das equipes municipais como um entrave ao funcionamento de uma governança em rede, em especial no primeiro ano de administrações municipais recém-eleitas.

Por fim, há um conjunto de elementos individuais que foram identificados como relevantes para definir a combinação de modos de governança em um arranjo. Questões ligadas a liderança, relacionamento interpessoal prévio e competências gerenciais, atribuídas a indivíduos que ocupam papéis-chave na governança do Programa, podem favorecer uma lógica mais hierárquica, mais cooperativa ou até mais competitiva.

O Apêndice C contém outros trechos das entrevistas que, ainda que não tenham sido diretamente relacionados a alguma das categorias de análise, têm influência sobre a governança do PBF.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa vai ao encontro de um permanente desafio no campo da Administração Pública: entender como ocorrem e como podem ser governadas as relações interorganizacionais voltadas à solução de problemas que ultrapassam os limites de um setor específico. Por meio do estudo de caso da coordenação entre os setores de assistência social, educação e saúde no âmbito do Programa Bolsa Família, buscou-se desenvolver um modelo de análise do arranjo de governança de políticas públicas transversais, considerados os três principais modos de governança descritos na literatura e os níveis de interação entre os atores participantes. A proposição analítica desenvolvida e aplicada no estudo e seus resultados refletem a complexidade do arranjo de governança de uma política pública transversal, sistematizando sua operação, e apontam para uma agenda de pesquisas no sentido de complementar e aprofundar a identificação das variáveis que podem determinar a combinação de modos de governança em um arranjo. A pesquisa contribui não só para o entendimento e a identificação de possibilidades de melhoria no caso estudado, mas também para o desenvolvimento teórico, metodológico e prático dos temas de governança e de coordenação, cuja possibilidade de integração na análise de políticas públicas transversais fica demonstrada.

O estudo de caso realizado aponta como diferentes modos de governança coexistem através do arranjo multinível do Programa Bolsa Família. No Nível Horizontal Superior, uma combinação de modos de governança hierárquica e em redes foi identificada como tendo viés positivo, com a “sombra da hierarquia” favorecendo a governança em rede. No Nível Vertical, os mecanismos de coordenação distribuem-se principalmente entre grupos, agência e normas e regras, mas com a presença de mecanismos de preços, resultando em uma combinação diversa entre os modos de mercado, redes e hierarquias. O Nível Horizontal Intermediário se encaixa adequadamente no modelo de rede, com poucos elementos de hierarquias, refletindo o papel dos atores estaduais no Programa, voltado eminentemente à coordenação. No Nível Horizontal Inferior, mecanismos relacionados a redes prevalecem, porém adoção variada entre os municípios, enquanto traços hierárquicos projetados pelo Nível Vertical, relacionados a uma aparente ênfase nos procedimentos operacionais e à centralização de autoridade e dos incentivos financeiros na área de assistência social, afetam negativamente o estabelecimento de uma governança em rede. A análise realizada permite, assim, revelar diversos elementos de coordenação concomitantes que contribuem para a

combinação de modos de governança no arranjo, cuja análise agregada poderia encobrir interações relevantes, como é o caso dos importantes traços hierárquicos na governança do PBF, que de outra forma poderia ser considerado um exemplo de governança em rede.

Dessa forma, a proposição inicial segundo a qual seria possível explicitar a combinação de modos de governança de uma política transversal por meio de sua desagregação em um arranjo multinível e da análise da operação dos instrumentos e mecanismos de coordenação empregados foi parcialmente confirmada. Ao responder a pergunta de pesquisa sobre como opera o conjunto de instrumentos de coordenação no arranjo de governança do PBF, foi possível identificar na operação desses instrumentos diversos determinantes dos modos de governança do Programa. Foram identificados, ainda, outros elementos que também parecem influenciar essa combinação, tanto de caráter mais amplo do que a coordenação interorganizacional, como aspectos contextuais e culturais, quanto de caráter mais específico, como aspectos individuais das pessoas envolvidas na governança da política.

As principais limitações do presente estudo decorrem da experiência prévia do pesquisador como Coordenador-Geral de Acompanhamento de Condicionalidades do Programa Bolsa Família, no MDS. Essa experiência prévia, se por um lado favorece o acesso aos dados e o entendimento do caso, por outro pode enviesar as etapas de coleta e de análise de dados. Creswell (2010) alerta que:

isso muitas vezes leva a comprometimentos à capacidade do pesquisador de descobrir informações e levanta difíceis questões de poder. Embora a coleta de dados possa ser conveniente e fácil, os problemas em comunicar dados que sejam enviesados, incompletos ou comprometidos são múltiplos. (p.177, tradução nossa)

Na etapa de coleta, o fato de o entrevistador já ter tido um histórico de interações com parte dos entrevistados pode fazer com que informações relevantes sejam negligenciadas pelo entrevistado, sob o pressuposto de que o entrevistador já dispõe daquelas informações. Outro risco é o de o entrevistado adaptar suas respostas de acordo com uma visão pré-existente sobre o pesquisador, suas opiniões e posições, ou ainda de acordo com a perspectiva de possíveis interações futuras. Apesar de não eliminar esse risco completamente, tendo em vista

que a ética determina que o entrevistador apresente suas credenciais previamente à realização de entrevistas, o método bola-de-neve de seleção dos entrevistados visava minimizar esse viés, resultando em que 7 dos 13 entrevistados não tivessem tido um relacionamento profissional anterior com o entrevistado. Independente disso, o primeiro contato com todos os potenciais entrevistados se deu rigorosamente da mesma forma, pelos mesmos canais (*e-mails* do entrevistador solicitando a concessão da entrevista) e com o mesmo teor. Durante as entrevistas, buscou-se adotar uma postura uniforme frente a todos os entrevistados, principalmente por meio do preâmbulo de apresentação da pesquisa e do pesquisador. O uso de questões iniciais sobre aspectos básicos do PBF também foi feito como forma de evidenciar a necessidade de que informações que os entrevistados pudessem supor já ser de conhecimento do entrevistador fossem explicitadas. Nos casos em que ainda assim foi possível perceber que os entrevistados não estavam apresentando todas as informações por supor que o entrevistador já as tinha, perguntas adicionais foram feitas.

Na análise dos dados, a preocupação foi evitar que a visão anterior do pesquisador “contaminasse” os dados, exacerbando o caráter subjetivo da análise. Buscou-se conferir maior objetividade por meio da utilização de categorias pré-existentes na literatura e de uma rigorosa definição das categorias de análise e da explicitação dos dados textuais representativos de cada categoria analisada. A conjugação da análise das entrevistas com a análise documental também representou um esforço de triangulação metodológica, a qual Vieira (2004, p. 23) afirma que “pode contribuir para a diminuição da influência dos vieses do pesquisador no resultado final das análises”.

Outra limitação relevante refere-se à impossibilidade de se alcançar o nível local, correspondente ao tipo II de governança multinível conforme descrito na subseção 2.1.3. Embora o modelo de análise proposto na seção 3 contemple esse nível, não foram entrevistados representantes da linha de frente da oferta de serviços haja vista a diversidade de entrevistados possíveis, não só pela pluralidade identificada nas próprias equipes de prestação de serviços, mas também pela heterogeneidade territorial do País, que se faz sentir mais fortemente neste nível do que no nível municipal. Tampouco foi possível, na análise de parte das entrevistas, distinguir entre o nível local e o nível municipal. Quando relevantes, categorias associadas ao nível local foram tratadas no Nível Horizontal Inferior.

O modelo de análise aplicado aqui deve, portanto, ser revisado visando integrar essas duas dimensões, contextual e individual, à dimensão organizacional trabalhada. A partir desse ponto, a análise pode ser estendida à linha de frente da oferta dos serviços sociais aqui estudados, por meio de grupos focais com burocratas do nível da rua das diferentes áreas, por exemplo. As proposições derivadas do estudo realizado também devem ser testadas em pesquisas futuras.

Outra linha de pesquisa poderia focar não na descrição dos arranjos de governança, com perguntas do tipo “o que” ou “como”, mas em questões do tipo “por que”, buscando entender os fenômenos fundamentais que determinam a operação dos arranjos, dessa forma contribuindo para a elaboração e geração de teorias de governança. Esse tipo de pesquisa pode se beneficiar dos avanços da literatura sobre fragmentação de políticas públicas, integrando e buscando estabelecer relações entre fatores de fragmentação e o emprego de instrumentos de coordenação, especialmente em perspectiva histórica. Outro avanço seria a quantificação dessas categorias, visando testar as relações entre elas e estimar o grau de importância relativa dos instrumentos de coordenação utilizados e, conseqüentemente, o grau de predominância dos diferentes mecanismos de coordenação e modos de governança no arranjo. Essa linha de investigação pode inclusive auxiliar a construir propostas normativas, focadas nas variáveis situacionais que afetam sua efetividade, de interesse aplicado para os praticantes do campo de Administração Pública.

O estudo da governança e da coordenação de políticas públicas requer ainda um acúmulo de conhecimento derivado de pesquisas empíricas. Generalizações poderão ser feitas somente após esse acúmulo, por meio de análises comparativas nas quais diferentes estratégias de coordenação sejam justapostas como forma de identificar tendências setoriais, nacionais ou subnacionais na organização de governo.

A despeito da necessidade de novas pesquisas, o estudo de caso realizado permite apontar algumas conclusões relevantes para a melhoria do caso estudado. A coordenação entre os setores de assistência social, educação e saúde no âmbito do Programa Bolsa Família, especialmente nos níveis subnacionais, passa pela revisão das normas, incentivos e orientações emanados do Governo Federal, no sentido de minimizar o caráter hierárquico das interações, o qual prejudica o caráter de rede das relações entre os atores. É preciso que, no Nível Vertical, estados e municípios se tornem ainda mais partícipes das decisões sobre o

desenho e as atividades do Programa e que, nos Níveis Horizontais Intermediário e Inferior, a autoridade seja descentralizada por meio do empoderamento dos atores setoriais, tanto os responsáveis técnicos quanto os profissionais da linha de frente (assistentes sociais, diretores de escolas, professores, agentes de saúde, etc.).

Para além do caso específico, a pesquisa contribui, do ponto de vista teórico, com a necessária convergência terminológica e conceitual entre os temas de governança e coordenação, ajudando a resolver eventuais sobreposições e a melhor delimitar seus usos. Ambos os conceitos sofrem com definições diversas, imprecisas e abstratas, e sua integração, ao menos na dimensão organizacional, permite estabelecer uma linguagem comum sobre a qual construir o desenvolvimento empírico necessário ao campo.

Do ponto de vista metodológico, o modelo de análise permite sistematizar as investigações e operacionalizar, de forma objetiva, os conceitos teóricos trabalhados, contemplando as especificidades dos casos escolhidos para estudo e garantindo a comparabilidade entre eles. Dados qualitativos de fontes subjetivas, tais como entrevistas, são importantes para captar os aspectos informais e as práticas de coordenação entre os atores, para além das fontes documentais formais. Dessa forma é possível também relacionar melhor o emprego de instrumentos de coordenação aos modos de governança subjacentes, revelados nas entrelinhas e nos significados ocultos das falas dos atores participantes do arranjo estudado.

Por fim, do ponto de vista prático ou aplicado, a abordagem realizada contribui com pistas e achados para o gerenciamento dos arranjos de governança estudados. O levantamento amplo de instrumentos e mecanismos de coordenação pode apontar paradoxos, incoerências e desequilíbrios na governança de políticas. As características do arranjo de governança podem ser rastreadas até estruturas ou atividades de coordenação passíveis de gerenciamento, e a desagregação do arranjo em diferentes níveis amplia as alternativas de metagovernança para gestores de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, E.R. A structural theory of interorganizational coordination: cases in environmental management. **The International Journal of Organizational Analysis**, v. 6, n. 4, p. 334–354, 1998.

BOGASON, P.; ZØLNER, M. Methods for network governance research: an introduction. In: BOGASON P.; ZØLNER M. (Orgs.). **Methods in democratic network governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 1–20.

BÖRZEL, T. A. Organizing babylon – on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, p. 253–273, 1998.

_____. Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? **Public Administration**, v. 89, n. 1, p. 49–63, 2011.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 326 p.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 18 set. 2013.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 18 set. 2013.

CAVALCANTE, P. L.; RIBEIRO, B. B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1459–1477, 2012.

CHARBIT, C. Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach. **OECD Regional Development Working Papers**, OECD Publishing, 2011/04. 2011.

CONSIDINE, M.; LEWIS, J. M. Governance at ground level: The frontline bureaucrat in the age of markets and networks. **Public Administration Review**, v. 59, n. 6, p. 467–480, 1999.

_____; _____. Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 131–140, 2003.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.

CUNILL GRAU, N. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. X Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 a 21 de outubro de 2005. Disponível em <<http://bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/documentos/Cunill.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MORENO, A. H. V. S.; PONTES, A. C. R. **Desafios para a gestão intersectorial e intergovernamental do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 25 a 27 de maio de 2011. Disponível em <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/527>>. Acesso em: 18 set. 2013.

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.), **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. São Paulo: FGV, 2005. p. 97–118.

ENTWISTLE, T.; BRISTOW, G.; HINES, F.; DONALDSON, S.; MARTIN, S. The dysfunctions of markets, hierarchies and networks in the meta-governance of partnership. **Urban Studies**, v. 44, n. 1, p. 63–79, 2007.

ESCOBAR, C. M. S. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2008. 187 p.

FERLIE, E.; FITZGERALD, L.; MCGIVERN, G.; DOPSON, S.; BENNETT, C. Public policy networks and “wicked problems”: a nascent solution? **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 307–324, 2011.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

GRANDORI, A. Governance structures, coordination mechanisms and cognitive models. **Journal of Management and Governance**, v. 1, p. 29–47, 1997.

_____. A Definition of Coordination. In: GRANDORI, A. **Organization and Economic Behavior**. New York: Routledge, 2001. p. 91–98.

HAIR Jr., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **The American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.

KEAST, R. **Integrated public services: the role of networked arrangements**. Tese de Doutorado. Queensland, Queensland University of Technology, Faculty of Business, School of Management, 2003. 287 p.

_____; MANDELL, M. P.; BROWN, K. Mixing state, market and network governance modes: the role of government in “crowded” policy domains. **International Journal of Organization Theory and Behavior**, v. 9, n. 1, p. 27–50, 2006.

KLIJN, E.-H. Governance and governance networks in Europe. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, p. 505–525, 2008.

KOOIMAN, J. Social-political governance: overview, reflections and design. **Public Management**, v. 1, n. 1, p. 67–92, 1999.

LECHNER, N. Tres formas de coordinación social. Un esquema. **Debate Feminista**, v. 10, n. 19, p. 143–163, 1999.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 458–470, 2011.

_____. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)**. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, 2012. 351 p.

LOWNDES, V.; SKELCHER, C. Multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. **Public Administration**, v. 76, p. 313–333, 1998.

MALONE, T. W.; CROWSTON, K. **Toward an interdisciplinary theory of coordination**. Technical Report n° 120. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, Center for Coordination Science, 1991. 45 p.

MANDELL, M. P.; KEAST, R. Introduction. **Public Management Review**, v. 10, n. 6, p. 687–698, 2008.

MDS. **Ferramenta de Visualização dos Programas Sociais**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>>. Acesso em: 8 mar. 2013.

_____. **Bolsa Família pagou R\$ 2 bilhões no mês passado**. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/01/bolsa-familia-pagou-r-2-bilhoes-no-mes-passado/?searchterm=valor médio repassado pelo bolsa família](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/01/bolsa-familia-pagou-r-2-bilhoes-no-mes-passado/?searchterm=valor%20m%C3%A9dio%20repassado%20pelo%20bolsa%20f%C3%A1milia)>. Acesso em: 9 mar. 2013.

MEULEMAN, L. Introduction. In: MEULEMAN, L. **Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets**. Heidelberg: Physica-Verlag HD, 2008. p. 1–8.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

PETERS, B. G. **Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination**. Research Paper n° 21. Ottawa: Canadian Centre for Development, 1998. 69 p.

_____. Meta-governance and public management. In: OSBORNE, S. P. (Org.). **The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010. p. 36–51.

PFEFFER, J. Barriers to the advance of organizational science: paradigm development as a dependent variable. **Academy of Management Review**, v. 18, n. 4, p. 599–620, 1993.

RAZA, S. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, v. 1, n. 1, p. 1–32, 2012.

RHODES, R. A. W. From marketisation to diplomacy: It's the mix that matters. **Australian Journal of Public Administration**, v. 56, n. 2, p. 40–53, 1997.

ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, v. 39, p. 113–131, 2011.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y.S. (Orgs.). **The Sage handbook of qualitative research**. 3^a ed.). Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 443–466.

TENBENSEL, T. Multiple modes of governance. **Public Management Review**, v. 7, n. 2, p. 267–288, 2005.

TORFING J.; PETERS, B. G.; PIERRE, J.; SØRENSEN, E. The governance debate and the rise of interactive governance. In: TORFING J.; PETERS, B. G.; PIERRE, J.; SØRENSEN, E. (Orgs.). **Interactive Governance: Advancing the Paradigm**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 9–32.

VIEIRA, M. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

XIMENES, D. D. A.; AGATTE, J. P. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Inclusão Social**, v. 5, n. 1, p. 11–19, 2011.

YOO, J. W.; KIM, S. E. Understanding the mixture of governance modes in Korean local governments: an empirical analysis. **Public Administration**, v. 90, n. 3, p. 816–828, 2012.

APÊNDICE A

Roteiro das Entrevistas com Atores Centrais

Introdução

- O objetivo da pesquisa é descrever o modelo de governança do Bolsa Família e os mecanismos de coordenação intersetorial e interfederativa empregados, com base em tipologias teóricas previamente definidas.
- A entrevista será gravada e a transcrição será enviada posteriormente para que você possa se manifestar quanto a trechos que não gostaria que fossem citados e/ou identificados.
- Os resultados da pesquisa serão enviados tão logo ela esteja concluída.

Questões

1) Que atores institucionais interagem na implementação do Programa Bolsa Família?

Porque eles interagem?

- Verificar os níveis de análise do modelo multinível.

2) Como se dá a coordenação entre cada um desses atores? Que mecanismos são utilizados?

- Verificar os mecanismos identificados previamente e os conteúdos dos mecanismos (mobilização, informação, decisão, ação, etc.) – aprofundar para cada mecanismo relevante.

3) Como os mecanismos utilizados afetam a atuação dos atores?

- Identificar características relacionadas ao grau de dedicação dos atores à coordenação, à direção da interação, posturas de passividade ou protagonismo, penetração nas agendas, resultados para os atores, etc. – aprofundar para cada mecanismo relevante.

4) Porque os atores utilizam esses mecanismos?

- Identificar características que indiquem os interesses dos atores e eventuais conflitos ou convergências, etc. – aprofundar para cada mecanismo relevante.

5) Que facilidades e/ou dificuldades têm sido identificadas nesse processo de coordenação?

- aprofundar para cada nível de interação.

APÊNDICE B

Roteiro das Entrevistas com Atores Setoriais

Introdução

- O objetivo da pesquisa é descrever o modelo de governança do Bolsa Família e os mecanismos de coordenação intersetorial e interfederativa empregados, com base em tipologias teóricas previamente definidas.
- A entrevista será gravada e a transcrição será enviada posteriormente para que você possa se manifestar quanto a trechos que não gostaria que fossem citados e/ou identificados.
- Os resultados da pesquisa serão enviados tão logo ela esteja concluída.

Questões

- 1) Há um entendimento claro do papel dos atores setoriais no Programa Bolsa Família?**
- 2) Os atores setoriais entendem que sua atuação no Programa Bolsa Família contribui para um objetivo comum?**
- 3) Os atores setoriais entendem que sua atuação no Programa Bolsa Família contribui para seus objetivos setoriais?**
- 4) Como os objetivos e os papéis são apreendidos pelos atores setoriais?**
- 5) Os atores setoriais têm espaço para discutir seus objetivos e papéis?**
- 6) Que atividades desempenhadas pelos atores setoriais no Programa Bolsa Família são determinadas em interação com outros atores e que atividades são decorrentes de sua discricionariedade?**
- 7) Os atores setoriais se relacionam entre si? Porquê? Como?**
- 8) Os atores setoriais se relacionam com outros atores setoriais do mesmo nível? Porquê? Como?**
- 9) Como a interação com outros atores afeta a atuação dos atores setoriais no Programa Bolsa Família?**
- 10) Como a atuação dos atores setoriais no Programa Bolsa Família afeta sua atuação em geral?**
- 11) Que facilidades e/ou dificuldades têm sido identificadas na atuação dos atores setoriais no Programa Bolsa Família?**

APÊNDICE C

Trechos selecionados das transcrições das entrevistas por categoria primária

NÍVEL HORIZONTAL SUPERIOR

a) Órgão coordenador

Entrevistado A: “intersectorialidade formal interministerial tem seus limites, depende de uma série de questões, habilidades e etc., negociações, coisas que a gente lida fortemente no dia a dia, avanços e recuos na base de relações laterais. [...] A nova Portaria de Condicionais e todo trabalho de meses que se gerou, que se teve para se chegar a essa portaria, todos os bastidores, as intenções, as articulações para que se chegasse à nova portaria e à nova instrução operacional, isso trouxe de uma forma, também, muito melhor a área da assistência social para perto do nosso trabalho, [...] colocando mais clareza nos resultados de condicionais, no monitoramento, o porquê do acompanhamento familiar, a viabilidade para isso, o monitoramento para isso. [...] às vezes o pessoal tem uma idéia de condicionalidade, saúde e educação, [em que o MDS] coloca uma meta X e [...] não tem muita governabilidade nessa meta. E eu falei [que o MDS] não é nem muito determinante e nem pouco determinante. [...] não é muito determinante porque de fato é o setorial que faz o trabalho mesmo, é que assina embaixo e que se responsabiliza. Mas também [...] não é pouco determinante. Porque se [o MDS] deixa *laissez-faire* e acontecer tudo assim solto, até porque esses temas não são centrais nos seus respectivos ministérios, a tendência é o tema se perder, perder equipe, perder centralidade, perder sistema e a tendência seria abaixar os resultados. [...] é claro que foram tensões e resistências, mas até que percebemos a centralidade desse tema, a importância dele e a nossa construção parceira. [...] Nas negociações, na complexidade das relações com essas diversas áreas é que a gente vai avançando e com muita habilidade de toda equipe porque é campo minado o tempo todo. Hoje eu vejo um cenário dentro do possível bastante razoável, mas sempre campo minado, são melindres, desconfianças, qualquer coisinha melindra, então sempre tem que ter muita habilidade. [...] ainda falhamos como governo central federal em não termos estruturas organizadas e centrais de apoio para gestões intersectoriais como seria um funcionamento adequado de uma Casa Civil, de um Planejamento que ainda deixa a desejar. [...] ainda pecamos por ausência de coordenações centrais de planejamento. [...] a parceria com a educação integral, por exemplo, que foi germinada aqui, como idéia, e é uma parceria forte [...]. Isso tudo foi construído não em gabinetes de reuniões de Planejamento, de Casa Civil, de gabinete de ministro, foi construído informalmente aqui [...]. [...] a relação fica muito lateral, isso é ruim, depende de muita habilidade, muita negociação, de muita parceria e de muita solidão nessa construção. A ausência de uma Casa Civil organizada, de qualidade, a ausência de um Planejamento organizado, de qualidade, cria dificuldades para construções intersectoriais. Depende muito da relação política da direção nossa aqui, da negociação, da parceria, da paciência, de analisar o cenário político, dessa solidão. [...] as pessoas falam: mas o MDS está empoderado para fazer esses trabalhos e tudo, com o Brasil Sem Miséria, mas isso não ocorre, você não tem uma relação intersectorial construída, não é orquestração, não é concertação. Numa relação lateral, nenhum ministério é empoderado pra isso suficientemente. [...] os ministérios reconhecem muito mais uma Casa Civil do que um outro Ministério parceiro para uma construção intersectorial. [...] Então a gente tem uma margem muito informal. A gente tem uma estrada meio que imprópria para ir, mas vamos indo. Não tem uma Casa Civil para orientar, não tem um Planejamento para orientar, [...] muita autonomia, até demais. Eu gostaria de uma orquestração, uma concertação, [...] a gente vai indo porque tem experiência em política pública, vai indo, vai costurando e tem uma equipe qualificada, que vai costurando, a gente vai sentindo, recua, avança. [...]. Então a gente vai orquestrando por aqui, mas não tem uma instância. [...]

sempre tem que ter muita habilidade e principalmente na ausência de uma instância central que pudesse fazer uma lógica mais concertada disso tudo. Depende muito da relação de trabalho nossa.”

Entrevistado E: “A relação nossa com o MDS é uma relação boa, mas também já teve os seus momentos de conflito, e que bom que tem um conflito, porque é a partir do conflito que a gente avança, mas é uma relação muito boa”

Entrevistado G: “primeiro a gente tem um diálogo que é um diálogo na União, no nível federal, [...] estabelecendo o que é uma grande meta de governo, não uma meta intersetorial. [...] esse diálogo [...] para pactuação acho que está muito consolidado no nível da União. [...] o MDS acaba tendo um duplo papel: ele tem um papel de ser o gestor federal a partir da SENARC de um programa intersetorial, que tem a responsabilidade de dialogar com todos os setores envolvidos, a partir dessa responsabilidade, os ônus e os bônus da tarefa; e do diálogo para dentro do seu sistema próprio, que é o SUAS.”

b) Liderança política

Entrevistado B: “eu acho que o Plano BSM acrescentou algo na receita, e esse acréscimo é uma preocupação específica que não decorre, simplesmente, da institucionalização do acompanhamento de condicionalidades, mas de uma preocupação maior que está colocada como pauta política pela Presidenta da República na questão da extrema pobreza. [...] você tem obviamente uma orientação política que está no nível mais geral e que permite que os técnicos conversem e negociem, criem um determinado desenho, que depois é referendado num nível mais estratégico, e volta a descer para ser operacionalizado”

Entrevistado C: “a liderança e o compromisso da Presidenta, que em todos os momentos que pode repete a centralidade dessa política dentro do seu governo, isso ela fala para todos os ministros, fala para fora e estampou na própria marca do governo, “país rico é país sem pobreza”, que mostra então que esta é uma política central dentro do seu governo, e que, portanto, precisa ser respeitada.”

c) Políticas estratégicas

Entrevistado A: “ A construção com o Mais Educação [...] foi construída por diversas etapas de trabalho que envolveram preparação, por diversas atividades, mobilização, acompanhamento, monitoramento [...]. [...] não estava querendo uma parceria assim: joga o cadastro, faz o cruzamento e depois vê o que sai e se chover, choveu. Não, era construir um paradigma de atuação. Tanto que as duas equipes, os dois temas ficaram quase irmãos, completamente integrados. [...] a gente se sente quase que a mesma equipe. [...] Alguns poucos programas podem ser centrais, estratégicos, determinantes para a política, como a educação integral é uma atuação determinante para a política educacional e reverbera, portanto, positivamente para o público de família em situação de pobreza. Isso é o que vale, [...] entrar em questões estruturantes da área de educação e saúde. O próximo passo agora é o Saúde na Escola, que é estruturante para a área de saúde e é fundamental para essa parceria com as escolas mais carentes. [...] uma série de intensificações das relações foram feitas entre saúde, educação e MDS pelo Saúde na Escola, inclusive a gente até agiu um pouco como articulador [...] colocando o elemento do Bolsa Família como elemento integrador.”

Entrevistado B: “O receio maior desde o início do Plano [BSM] era de que o MDS não tivesse empoderado o suficiente para conduzir essas negociações e de que houvesse uma resistência muito grande dos outros ministérios setoriais a executar isso, e hoje a gente pode dizer que não é simplesmente uma questão de empoderamento, mas é uma questão de ter capacidade de convencimento e mostrar que essa é uma agenda boa, não só para o MDS, mas para os outros ministérios também. Então é fundamental que os outros ministérios vejam essa agenda como uma agenda ganha/ganha, uma agenda que não é só o MDS que tem a perspectiva de melhorar a sua imagem, mas que os outros ministérios tenham também uma perspectiva positiva a respeito dessa

ênfase. [...] está havendo um desenvolvimento [...] [que] eu não diria que é o tipo de desenho *bottom-up*, mas ele emerge do corpo técnico para virar prioridade política, ele não é uma prioridade política que acaba sendo trabalhada até virar um desenho técnico. O Mais Educação eu acho que é esse o caso, inclusive o programa de creches”

Entrevistado C: “A experiência de oito anos do PBF foi essencial em vários aspectos no processo de formulação do BSM. [...] a experiência que é menos óbvia é o aproveitamento da atuação intersetorial que o PBF já carregava desde o seu início por conta de toda a estrutura de acompanhamento de condicionalidades e de programas complementares. Então no debate de formulação do Plano isso foi levado em consideração e depois na estruturação das ações que deram forma e ação ao BSM isso também foi essencial. [...] o BSM avança em muito sentidos. Ele sai dos aspectos formais da legislação, que já impunha um nível de articulação forte com educação e saúde e entra com um novo fôlego na discussão de articulações de novas ações para além de educação e saúde. [...] a gente tem os recursos garantidos para as nossas ações, em momento nenhum nós sofremos, mesmo durante o período aonde você tem restrições impostas a diversas áreas do governo, a nossa área nunca teve. Então quando a ação é carimbada como ação do Plano BSM a gente tem o direcionamento de recursos. [...] As reuniões ministeriais tem acontecido só uma vez por ano, às vésperas do balanço, quando os números são fechados e aí tem o debate em torno do que foi efetivamente executado e quais são os desafios para o próximo período. [...] Tem a reunião com secretários executivos que também é uma instância importante de coordenação, mas que não foi convocado nenhuma vez também durante esse último ano. [...] o que tem funcionado numa dinâmica maior são as salas de situação, temáticas. [...] E aí a dinâmica da sala de situação depende muito do estágio em que o programa se encontra. No processo de formulação você tem reuniões quase que semanais. Definido o que vai ser feito e como vai ser feito, estabelecidas metas, aí essas reuniões começam a ficar mais espaçadas. Se as metas não são cumpridas, tende a ter de novo uma força tarefa com reuniões com curto espaço de tempo, para poder dar conta daquele problema, envolvendo mais ou menos atores dependendo do assunto que é tratado. [...] O ministério está empoderado para tocar as salas de situação, em poucos momentos [...] teve que subir isso de nível, ou seja, levar a Ministra para empoderar a equipe que estava ali dentro, então tem uma aceitação do governo de prioridade e de coordenação, [...] as subidas normalmente aconteciam, agora com menos frequência, nos momentos de decisão em relação à formulação da política. [...] E aí você tinha uma decisão política que voltava para o nível técnico para definir os novos rumos e o ritmo. [...] hoje o ritmo já está mais azeitado, [...] tem sistemas que começaram a funcionar também, que permitem fazer um acompanhamento remoto, [...] tem como acompanhar a execução orçamentária de grande parte das ações, por conta da marcação do orçamento, [...] e aí dá para trabalhar mais nessa linha de só incomodar onde estiver tendo problema, ou onde [...] precisa avançar em um ritmo mais rápido.”

Entrevistado F: “há uma preocupação grande de discutirmos algumas ações das secretarias em específico, como o Mais Creches, ou Mais Escolas, [...] ou até mesmo o PRONATEC. A gente busca trazer algo que esteja em evidência, que esteja sendo o foco daquela política para ver o que a gente pode contribuir e então realizarmos nos municípios.”

Entrevistado G: “outra questão é o pragmatismo de programas específicos, que faz com que as pessoas necessariamente tenham que sentar, e esses programas podem induzir o diálogo, que é um diálogo intersetorial. Eu dei o exemplo do programa Saúde na Escola. Então, hoje, se eu tenho um critério que estabelece que a priorização das escolas é com maioria PBF, necessariamente eu vou ter que ter um diálogo ali da gestão de saúde, educação e assistência de o que é esse tal de escola maioria PBF. E porque isso é importante. Então eu posso ter isso para o programa Saúde na Escola. [...] a gente trouxe [...] o MDS para participar desse planejamento intersetorial do programa Saúde na Escola, a partir desse movimento mais recente, de pensar escolas maioria PBF para participar do programa Saúde na Escola. [...] Hoje a gente está induzindo muito fortemente uma agenda de intensificação da atenção nutricional às crianças com desnutrição infantil, porque a partir dos dados do acompanhamento das condicionalidades em saúde, a gente observou que tem por volta de 250 municípios que não tiveram a mesma resposta no declínio da desnutrição infantil que tanto nos orgulha. Então a gente ainda tem municípios que tem uma alta prevalência de desnutrição infantil. E a gente está fomentando ações, que

são ações de organização da atenção nutricional, mas mais do que isso, de articulação intersetorial para enfrentamento dos determinantes sociais da desnutrição. Com metas, que são condicionadas ao repasse do recurso financeiro, é um modelo de financiamento novo para gente da política nacional da alimentação e nutrição, e uma das metas é o acompanhamento das condicionalidades em saúde. [...] no PMAQ a gente tem alguns padrões de qualidade para a autoavaliação e a avaliação externa. E aí a gente tem outros indicadores e outros padrões que são dos programas associados. Por exemplo, no Brasil Carinhoso, o quanto está sendo feito a suplementação de micronutrientes nessas populações mais vulneráveis. E que aí não é diretamente o programa Bolsa Família porque toda a criança entre 6 meses e 24 meses tem direito a receber sulfato ferroso na unidade básica de saúde. Agora, a gente tem que garantir que pelo menos aquelas crianças que são do Bolsa recebam, em função do plano Brasil sem Miséria. [...] essa meta ela tem que ter a concertação política para dentro da saúde. Por vezes a gente consegue, ou não consegue.”

NÍVEL VERTICAL

a) Legislação

Entrevistado A: “[os membros da Comissão Estadual Intersetorial são] educação, saúde, assistência e, por força de lei, Planejamento e Trabalho, que a gente está, inclusive, querendo tirar da legislação porque está mais atrapalhando do que ajudando [...]. [...] Não é que sejamos contrários à participação, só não queremos engessar. [...] as famílias têm que ser acompanhadas, principalmente as que estão em suspensão, o Protocolo [de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS] já dizia isso. [...] Vai ter que revisar a legislação [sobre as Instâncias de Controle Social] até o final do mandato, porque eu acho que tinha um certo dirigismo na legislação.”

Entrevistado D: “Ele [o Programa Saúde da Família] tem lá suas especificações, na Política de Atenção Básica [...]. [...] O que o CONASEMS pisa muito na tecla é assim: ‘[...]Isso é o teu trabalho. Agora, se você vai dividir com as suas equipes, se você vai fazer isso, fazer aquilo, as leis são essas, o senhor tem que obedecer a essa portaria aqui’, é um universo gigantesco [...]. [...] as portarias que se pactuam tripartitemente, a nossa grande briga é justamente isso, é para que ela não desça em detalhamentos. Porque senão ela não serve a todo o universo brasileiro. E aí ela vira uma letra morta, ou cria problema para o cara”

Entrevistado F: “Esse ano a intenção é falar de Cadastro e de Bolsa Família, com foco nas condicionalidades, por causa da nova Portaria, a 251, e a Instrução Operacional no 19.”

b) Índice de Gestão Descentralizada

Entrevistado A: “‘você tem o IGD, você podem contratar técnicos para fazer relatórios para você, você podem fazer capacitações com isso’. Então alguns estados vão e outros nem tanto [...]. [...] depende de capacitação da equipe técnica, têm estados que têm mais equipes técnicas para isso, outros nem tanto. Alguns são mais espertos para usarem o IGD para isso, para contratar.”

Entrevistado B: “Em 2006 [...], houve um pulo de 30% para 93% de cadastros válidos, cadastros que tiveram que ser refeitos, e eles foram refeitos graças a um grande esforço municipal e esse esforço municipal contou com o apoio financeiro da União. Então basicamente você tinha um valor por cadastro que não era válido e passou a ser válido e esse recurso foi transferido para os municípios. Isso deu origem a um modelo de transferência de recursos para os municípios.”

Entrevistado D: “tem um dinheirinho para isso, que é o IGD. É um dinheirinho para uns e um dinheirão para outros.”

Entrevistado H: “existem incentivos financeiros – IGD/PBF e IGD/SUAS, repassados mensalmente fundo a fundo aos municípios e estados visando o aperfeiçoamento do Cadastro Único e da gestão do PBF e o aprimoramento do SUAS, respectivamente. [...] Os [recursos] de incentivos de gestão são próprios para sistemas de informação, estudo, pesquisa, capacitação, aquisição de material de consumo e permanente, etc. Então eles são complementares [aos recursos destinados para a manutenção e a equipagem dos serviços].”

c) Coordenadores estaduais

Entrevistado A: “Outro cenário que se coloca, também, para essa gestão atual é um empoderamento, reforço que está sendo feito concretamente, especificamente na relação Governo Federal/MDS com as Coordenações Estaduais Intersetoriais [...]. [...] não dá para fazer relações com 5.000 municípios.”

Entrevistado B: “a SENARC sempre tentou fortalecer um pouco as coordenações estaduais, dar às coordenações estaduais um papel muito claro. [...] o nível estadual sempre fica num intermédio pouco definido, não está muito claro qual o papel de financiamento dele, deveriam estar tendo um papel mais forte no financiamento, e mesmo de coordenação ainda não é muito bem definido. Isso em várias áreas, a área de assistência social é uma dessas áreas, e no caso do Bolsa Família o que nós estamos querendo fazer é, dada a incapacidade do Governo Federal de lidar diretamente com 5.570 municípios agora, é de tentar fortalecer tecnicamente as coordenações estaduais para que elas tenham essa capacidade de resolver questões para os municípios sem que os municípios entrem em contato direto necessariamente com o Governo Federal. [...] nós não temos um contato direto, a gente evita um contato direto com os municípios simplesmente por falta de capacidade de lidar com 5.570 municípios.”

Entrevistado F: “Nós temos tido muita demanda de municípios procurando para obter informações, para se certificarem das ações que estão fazendo. Então a gente tem tido sim, nós temos atendido na própria secretaria, toda semana tem pelo menos um município aqui para conversar sobre o programa, para saber se estão agindo da forma certa, o que se precisa fazer.”

Entrevistado G: “um diálogo com os Estados é sempre mais próximo, porque a União conversar com 5.570 municípios é mais complicado. [...] é natural que aconteça uma troca de experiências e até um apoio no nível estadual, que é da gestão da Secretaria Estadual [...] com os municípios.”

Entrevistado L: “eu costumo visitar as escolas como monitoramento mesmo. [...] E vou às escolas em que ele [o Operador Municipal Máster] me coloca que tem maior dificuldade: diretor que não aceita responder a planilha, ou faz o calculo errado, ou de repente dá frequência para todo mundo e não faz o calculo. Eu faço todo esse trabalho, mostrando pra ele como é que ele vai cobrar esse calculo. Por exemplo, o calculo não foi feito, foi dado 100%. Então visite a escola, peça o diário de classe, confira os alunos pra ver realmente se estão todos presentes. Porque se tiver falta ele vai ter que fazer uma justificativa do porquê que ele não repôs. [...] Com o tempo houve a necessidade, e eu acabei desenvolvendo uma planilha em cima dos motivos [de baixa frequência escolar] que diz ao operador principal o que ele deve fazer com esse dado, quem ele tem que acionar dentro do município dele, se é a assistência social para um problema de família, de negligência, se é o conselho tutelar, se é a saúde, de que forma a gente vai atingir essa baixa frequência. [...] A gente tenta analisar tudo, tanto o trabalho de quem é o nosso representante no município, o trabalho que cada área tem, até mesmo em cima de material, computador e tudo mais. [...] Eu tenho um combinado com os operadores máster que é assim: nós temos 45 dias para inserir os dados, mas eu quero 10 dias pra eu analisar os relatórios antes de fechar. Porque eu vou analisando um a um, os dados, e vou questionando o que eu acho que devo questionar. ‘Isso aqui está muito’, ‘o que significa isso?’, ‘Por que é que tem tanta frequência’, ou ‘por que é que tem tanta falta?’, se os dias letivos diminuíssem, se teve feriado. E eu vou tentando dar um norte mesmo para eles entenderem. [...] é isso que eu quero que meus operadores municipais façam agora. [...] a gente depende, querendo ou não, do que o Governo Federal demanda pra gente.”

Entrevistado M: “vimos [responsáveis técnicos setoriais antigos] [...] um braço da nossa coordenadora [estadual].”

d) Colegiados setoriais

Entrevistado A: “Na saúde, não é à toa que assistência social se espelha na saúde, ela é sistêmica, então tudo ocorre de uma maneira pactuada nas CIB, CIT, [...] na forte presença dos colegiados, dos conselhos, então essa lógica sistêmica é muito mais forte na saúde.”

Entrevistado D: “o CONASEMS repassa essas informações também para a rede de COSEMS [Conselhos das Secretarias Municipais de Saúde dos Estados], que também repassam essas informações para os municípios, ou seja, para os gestores, diretamente, principalmente os sujeitos mais implicados com o movimento da gestão municipal, que estão presentes nos COSEMS, os respectivos fóruns de pactuação, como a CIB, os próprios Conselhos de Saúde, às vezes esse tema é provocado pelo Conselho Nacional de Saúde e ele passa o mesmo caminho também, Conselho Nacional, Conselho Estadual... [...] o gestor, aquele que tem assento no COSEMS, obrigatoriamente ele está na CIB, e se isso é pauta de CIB ele opina, ele está presente. Ou ele leva, ele mesmo leva, quando ele recebe essa informação do COSEMS ele provoca essa pauta na CIB. E também no Conselho Estadual, porque o COSEMS também tem assento no Conselho Estadual. Então, se esse ponto não é pautado ele provoca, e se ele é pautado ele qualifica colocando a visão do gestor.”

Entrevistado K: “nós temos instâncias de pactuação, que são as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, no caso dos estados, envolvendo representantes dos governos municipal, estadual e federal, esses diálogos eles acontecem.”

e) Pactuações

Entrevistado D: “Hoje o que a gente tem com o COAP, que é o Contrato Organizativo de Ação Pública em Saúde, um de seus indicadores vai ser a questão da cobertura do Bolsa Família. Mas isso é algo novo. [...] Ainda vai ser assinado, está em discussão, não é todo mundo que assinou o contrato ainda”

f) Cursos e materiais de capacitação

Entrevistado B: “a gente está reforçando a questão da capacitação. [...] criamos um segundo modelo de capacitação que é um modelo de capacitação de gestão do Bolsa Família e do Cadastro. É uma capacitação de gestão que nós também vamos chegar a alcançar aproximadamente 400 multiplicadores esse ano, fundamentalmente apontados e designados pelos estados e eles voltam então para os seus estados para fazer a multiplicação disso.

Entrevistado L: “Eu costumo fazer aqui no meu estado uma capacitação geral com todos, e depois eu faço capacitações regionais. Divido o meu estado em regiões, tenho tudo isso em mapas, tudo norteado, e aí eu vou trabalhando regiões por regiões. [...] A gente faz nessa capacitação, com eles, um plano de ação, aonde eles vão montar estratégias pra gente, e de que forma eles vão trabalhar. [...] Eu também desenvolvi uma cartilha que fala só da área de educação, quais as competências, competências da escola, competências de quem faz o cálculo [da frequência escolar].”

g) Informes, boletins e comunicados

Entrevistado A: “é um tema [Instâncias de Controle Social] meio que a gente evita entrar muito, no máximo informar, divulgar, passar informes, como estão sendo feitos.”

Entrevistado I: “É comunicado, vem boletim [...]. [...] a gente fez um boletim. De vez em quando a gente produz um boletim com o resultado, falando um pouco sobre isso.”

h) Visitas técnicas ou reuniões de trabalho

Entrevistado E: “Nós utilizamos reuniões, visitas, no próprio estado. [...] queremos fazer uma agenda muito periódica de reuniões técnicas para a gente estar, durante o processo, discutindo o acompanhamento da frequência.”

Entrevistado F: “Antes dos seminários, seja ele para a população ou seja ele para o corpo técnico, realiza-se uma reunião no dia anterior, no dia de chegada ao município, com os três secretários das três pastas mencionadas, Prefeito, e os técnicos de referência de cada uma das secretarias. [...] Também analisamos os índices, a gente procura buscar quais são os municípios que apresentam índices menores, mais baixos. Identificamos quais são aqueles que têm interseção, que estão com índices baixos nas três políticas. Então é proposta uma ação de intervenção junto ao município. [...] Também é realizado pelo comitê uma reunião anual em que se chamam os dez piores municípios [...] e se faz então uma reunião com 30 pessoas focando 10 municípios, e aí já é um atendimento mais padronizado, onde a gente levanta os dados, levanta qual é o problema, entrega para o município, e solicita então que eles apontem em cada área uma solução para aquele problema, uma ação. Quem faria, como faria, até quando?”

Entrevistado L: “a gente vai visitar alguns municípios [...] que a gente analisa que estão com muita dificuldade, [...] e trabalhamos com esse município até ele tirar todas as dúvidas e começar a caminhar.”

i) Eventos, videoconferências e web-conferências

Entrevistado A: “estamos realizando anualmente esses Encontros Intersetoriais do Bolsa. [...] nós estamos participando dos CONGEMAS regionais [encontros regionais do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social], de todos eles, e tendo uma oficina específica para isso [acompanhamento familiar]”

Entrevistado C: “em torno de 5.000 prefeitos tiveram em Brasília no encontro com os prefeitos no mês de março. [...] nós optamos por fazer um atendimento personalizado, individualizado, mostrando para cada um dos prefeitos que nos procuraram quais eram as informações que nós tínhamos das principais ações do BSM em relação àquele município, e como ele poderia dar um salto no que estava ali colocado. [...] nesse formato de atendimento individualizado, onde a gente entra no site com o prefeito, puxa o relatório deles, mostra cada uma das ações, como está o Bolsa Família naquele município, como estão algumas ações de assistência social, o acompanhamento de condicionalidades, a adesão ao Mais Educação, política de creche, as ações do PRONATEC [...]. Ele consegue ter um mapa rápido ali de qual é o estágio de ação das ações do plano dentro do seu município e o que ele pode fazer dali pra frente. Então esse instrumento nos deu uma força muito grande de interlocução com os municípios, que está sendo consolidada agora durante esse semestre e a gente acha que com isso a gente conseguiu pautar os novos prefeitos ou os prefeitos reeleitos em relação a essa temática, não só falando que é importante, mas que é possível e relativamente simples dar um salto em termos de execução de políticas direcionadas para a população extremamente pobre em cada município, desde que eles acompanhem os formatos dos diversos programas que compõem o plano.”

Entrevistado E: “é uma estratégia que tem sido utilizada, dos encontros presenciais com a rede [...]. Fora esses encontros, têm as oficinas que têm sido organizadas de forma intersetorial pelo MDS, são cinco oficinas regionais, que têm tido a participação dos diferentes segmentos sociais envolvidos com a política, saúde, educação e assistência. Fora isso, estados e municípios têm realizado vários

encontros. E aí, assistência organiza, porque a gente até tem aí uma agenda muito pesada de encontros, a gente precisa avançar nessa articulação dessas diferentes agendas. [...] encontros estaduais, o Estado organiza, chama operadores, chama os secretários [...]. Nós chamamos os nossos representantes [...], às vezes por regiões, às vezes por Estados. Às vezes chamamos todos, queremos fazer uma agenda muito periódica de reuniões técnicas para a gente estar, durante o processo, discutindo o acompanhamento”

Entrevistado F: “Todo ano a gente tem um seminário, onde prefeitos, secretários municipais, Governador e secretários estaduais estão presentes até mesmo para um momento mesmo político, de falar sobre o programa, de mostrar a importância para que esses gestores, então, dêem condições de trabalho para os seus técnicos e também autonomia, em alguns casos. [...] Aí a gente fala de IGD, não fala de números, de condicionalidades, nada disso não. A gente fala só que precisa ter uma equipe técnica que dê conta, que é preciso que cada área tenha o seu representante, que eles têm que ser liberados para uma reunião mensal no comitê. Esse tipo de sensibilização que facilita o trabalho do técnico na ponta. Mas eu já digo, não é uma tarefa fácil chamar, conseguir a participação dos representantes que a gente queria, que são os gestores. [...] Em muitos casos, precisa-se verificar se tem acesso aos sistemas, se existe o comitê no município, qual é o saldo que esse município tem na conta de IGD, se ele tem respondido aos questionários estaduais que são encaminhados. E aí também passam-se dados, mostram-se os índices, ‘na saúde está assim, você tem que chegar a tal ponto’. Fala-se de algumas experiências exitosas em outros locais. Fomenta-se os seminários municipais. E também é o momento de sensibilização, porque a presença dos três secretários, mais o prefeito, às vezes é o primeiro contato mesmo, ‘olha só, está vendo como é importante o seu técnico estar liberado para desenvolver certas atividades?’. [...] Nos seminários, o ano passado nós fizemos um único dia, o tema foi Gestão da Informação. Então o foco é no Cadastro Único. Esse ano a intenção é falar de Cadastro e de Bolsa Família, com foco nas condicionalidades, por causa da nova Portaria, a 251, e a Instrução Operacional 19. E nesse seminário o comitê pretende sensibilizar no primeiro meio dia, que começaria no período da tarde, Prefeito, secretários municipais e estaduais acerca do programa. Eles iriam embora, e no segundo e no terceiro dia ficaríamos só com os técnicos. Seriam quatro técnicos por município: um da saúde, um da educação, o coordenador do Bolsa e o coordenador do CRAS. E aí será apresentado para eles um diagnóstico: ‘olha, o seu município está assim’. Identifique quais são os maiores ramos de problemas, onde tem uma maior defasagem de gestão, e apontem para cada área ou para cada problema identificado três sugestões de ação. E aí nessa planilha tem, qual é a ação, quem vai fazer, qual é o prazo, inclusive qual o recurso a ser utilizado.”

Entrevistado G: “A gente tem trabalhado e participado agora em uma agenda intensa, que são dos encontros intersetoriais [...]. [...] é sempre alimentar esse debate, e levar essa discussão nos fóruns na União, nos estados e municípios, a discussão intersetorial. [...] a gente tem os nossos encontros [...] com os estados [...]. Mas também a gente trouxe, por exemplo, as capitais e os municípios que a gente hoje seleciona, que são os municípios da nossa lista de 20 municípios com maior número de famílias a serem acompanhadas, pega um pouco de região metropolitana. Porque isso é importante na meta nacional, porque se eu mexo nesses municípios eu altero o ponteiro. Então mudar, por exemplo, a cobertura em Salvador, Rio de Janeiro, é impacto grande na meta nacional. Então a gente tem esses espaços que são os encontros da saúde, onde a gente tem um diálogo muito franco, duro, com estados e municípios. [...] E tem os espaços de discussão interfederativa, que são os encontros intersetoriais.”

Entrevistado H: “nós temos sempre oficinas de trabalho para pensar o aprimoramento de cada serviço, ou a construção de cada sistema. [...] Outro espaço de comunicação são as conferências municipais, estaduais e nacional.”

Entrevistado I: “tem os encontros que o ministério faz. A gente chega, a gente fala, fala, fala, várias vezes. Tem vários encontros que a gente chega e coloca essas questões.”

j) Sistemas informatizados de dados e indicadores

Entrevistado B: “Cada departamento está desenvolvendo um conjunto de indicadores que contribui para que as coordenações estaduais façam um acompanhamento melhor do que está acontecendo dentro de seus estados.”

Entrevistado C: “lançamos um portal, “BSM no seu município”, onde as prefeituras tem informação municipalizada das principais ações do Plano e das datas de ingresso de adesão a novos programas. [...] Enfim, ele consegue ter um mapa rápido ali de qual é o estágio de ação das ações do Plano dentro do seu município e o que ele pode fazer dali pra frente. [...] é surpreendente a forma como prefeitos ou secretários municipais ficam impressionados por terem informações, primeiro, atualizadas do seu município e segundo, de terem já um roteiro de como aperfeiçoar as ações que estão em curso ou iniciar programas quando não tiverem ainda sendo executados. Então é uma nova forma de chegada também que já influenciou outros ministérios, eu sei que tem outros ministérios que já estão trabalhando nos seus portais municipais específicos, e nos seus relatórios para poderem ter um diálogo mais qualificado com os prefeitos.”

Entrevistado I: “O SICON, por exemplo, aquele sistema de condicionalidades, ele me vem como uma oferta interessante, de aproximação das três áreas para se conhecer melhor a vulnerabilidade de cada família.”

Entrevistado L: “a gente tem tentado trabalhar com o SICON, que eu achei que é uma coisa muito positiva, que tem vindo para dar um respaldo maior pra gente. [...] temos aquele painel, onde vemos o nosso desempenho, e as nossas falhas. Isso melhorou muito pra gente.”

k) Sistemas informatizados de gestão

Entrevistado L: “uma das coisas que eu acho que deveria melhorar, que é um pé para trás ainda na nossa situação, é a Caixa Econômica. Porque hoje a gente tem os sistemas mais avançados, mas os dados ainda são atrasados. Em relação a isso eu acho que é uma perda pra gente. Porque muitas vezes o município tem os dados muito mais corretos do que o próprio MDS. [...] Eu acho que o nosso maior problema é só esse mesmo. Porque o banco de dados da saúde é muito atrasado. O nosso banco é mais atualizado, mas ainda tem algumas falhas. Mas eu acho que a gente já avançou muito, perto do que era.”

Entrevistado M: “eu reclamava que tinha muitos alunos que não estavam estudando há anos, e não saíam de dentro do sistema, do sistema do MDS. Eles falavam: não, fica nove meses e sai do sistema. E eu provei. Eu provei que em 2007, 2008 e 2009, nos meses de julho, quando acabava o censo, aqueles alunos estavam fora da escola, os mesmos alunos uns três anos. [...] Então eu localizo esse aluno, e aí eu passava para a assistência fazer a correção. A assistência fazia a correção, mas o sistema do MDS é complicado, e aí é uma coisa que atrapalha. Porque a gente tem todo esse trabalho de fazer esse tipo de localização, é um trabalho que cansa a vista da gente, você localizar ou às vezes até achar a data de nascimento que está errada, aí você manda pra lá, eles corrigem, eu já fui uma vez e olhei lá, eles corrigiam, ficava corrigido, mas no outro relatório que vinha, vinha errado de novo. [...] Ele vem do banco de dados do MDS. Então eu ia na assistência social, o cara que mexe lá com o CRAS, não sei qual é o sistema, CadÚnico, ele corrigia, eu via a correção, ele salvava, mas no próximo relatório voltava errado. Porque ele falava que demorava de 6 a 9 meses para ter retorno. [...] Só que nisso, te atrasa o serviço. [...] o sistema de hoje está melhor, porque vem com o nome da mãe. Então agora eu estou batendo junto com o censo, e já verifico se é a mãe correta. Até o ano passado não tinha isso, então me dificultava muito. [...] e agora também tem um campo novo, que ajudou demais, que é o tal do SVE, que é Sem Vínculo Escolar, ou 72T, que é para os alunos com o nome errado, data de nascimento errada ou duplicado. Então muita coisa vai ser jogada lá, e aí eu espero que eles vejam lá e comecem a corrigir isso. [...] Eu sei de muito aluno não localizado que eu ligo na escola e a secretária fala: ‘olha, o pai dele levou ele lá para o Paraguai de novo, lá pra fazenda, para ele trabalhar’. E eu

tenho que pôr que a família não dá notícias. Não tem como. Não tenho uma opção que fale ‘é de fronteira’”

l) Comunicação informal

Entrevistado A: “tem um contato frequente, regular com as Coordenações Estaduais Intersetoriais do Bolsa Família na troca de diversas informações, orientações, diretrizes, pelos contatos de e-mails, pelos contatos telefônicos”

Entrevistado F: “A assistência tem recebido informações da saúde e da educação através da SENARC. Então eu tenho periodicamente as tabelas de acompanhamento da saúde e da educação enviadas pela SENARC para mim. [...] eles mandaram com cópia para saúde, para educação.”

Entrevistado M: “Eu já precisei de algumas coisas e foi assim muito bem, esse canal [...] geralmente é por telefone”

m) Políticas estratégicas

Entrevistado A: “Depende muito das induções do Governo Federal, se está fazendo determinadas iniciativas as coisas se replicam, a tendência de aproximação Bolsa Família e educação, especificamente, aumentou bastante pela experiência do Mais Educação e todo trabalho de sinalização e suporte que vem do Governo Federal [...] a gente não está lidando fortemente com 27 unidades de federação, estamos lidando fortemente com umas dez unidades, onde se concentra, obviamente, o maior nível do Bolsa Família, o maior nível de pobreza e onde o tiro foi dado para que essa parceria se intensificasse.”

Entrevistado C: “Fizemos algumas ações pontuais com municípios, uma delas foi essa do Mais Educação, onde chegando perto dos prazos de encerramento a gente identificou dentre os estados prioritários do BSM quais que ainda não tinham atingido o nível razoável de adesão em torno do programa, identificamos quais eram os municípios que poderiam, que tinham maior número ou maior percentual de escolas com maioria Bolsa dentro dos municípios, e fizemos uma política ativa mesmo, de ligar, junto com o governo do estado, em alguns casos, em outros casos ligar direto pro município para convencer a prefeitura da importância dessa ação. E esse processo, eu acho que ao receber um telefonema, um comunicado ou um recado do governo federal de que aquilo é uma ação prioritária, a gente sentiu uma mudança de postura de vários municípios em relação a essas ações. [...] é surpreendente a forma como prefeitos ou secretários municipais ficam impressionados por terem informações, primeiro, atualizadas do seu município e segundo, de terem já um roteiro de como aperfeiçoar as ações que estão em curso ou iniciar programas quando não tiverem ainda sendo executados. [...] é uma expectativa nossa, que a gente tem falado com os prefeitos da importância que a política social tomou, e como ele tem que observar melhor as suas equipes da área social, o seu secretário de assistência, o gestor do Bolsa Família, o gestor do Cadastro Único, viraram figuras tão centrais dentro da política, não só da política social, mas em muitos casos da política econômica e do desenvolvimento do município, que a gente percebe já uma atenção maior, e até, em alguns casos, mudança de perfil nas suas equipes. [...] a gente tem visto muitas iniciativas pontuais em cima de ações específicas. Então o PRONATEC, que é uma que está crescendo muito, a gente tem estimulado e colocado a necessidade de que o PRONATEC seja discutido de maneira integrada. A qualificação profissional, a assistência tem que estar presente, o trabalho tem que estar presente, educação tem que estar presente, e em alguns casos a Secretaria de Desenvolvimento, Indústria, Comércio, enfim, quem sabe quais são os investimentos que vão ser feitos naquele município, ou que conhecem melhor a dinâmica econômica do município tem que estar presente para definir quais são as vagas, qual é a estratégia que vai ser feita de mobilização, e como que o processo de integração de quem faz os cursos pode ser feito de maneira mais efetiva. Então essa mesa de diálogos, como a gente está chamando, que em alguns momentos é ampliada e envolve inclusive os executores do PRONATEC, isso tem sido um

exemplo interessante que está sendo aproveitado para outras áreas e para outros debates e discussão. [...] a gente tem visto que tem funcionado dessa maneira. Aliás, só tem funcionado dessa maneira. Os municípios que não trabalham assim terminam ou perdendo interesse pelo programa, ou não tendo um quantitativo muito grande de vagas, ou tem mais vagas do que candidatos, então fica um processo que não acontece. E como o PRONATEC está acontecendo muito rapidamente no Brasil inteiro, a gente está chegando agora a 50 mil vagas por mês, praticamente, então é um processo que mostra que essas instâncias de coordenação têm sido criadas. [...] Não é obrigatório, mas são estimulados, em todo o nosso material isso tem sido colocado, em todas as nossas capacitações a gente fala isso [...]. E toda a nossa política induz a isso. A política de creches, você precisa ter a listagem de crianças do Bolsa, e você precisa bater isso com a listagem de crianças que estão sendo atendidas, ou que deveriam ser atendidas em creches em cada município. Então, necessariamente, a área responsável pelo Cadastro Único vai ter que sentar com a Educação para fazer uma discussão em torno desse público. [...] Então o referenciamento que a assistência sempre falou, a gente criou mecanismos agora de fazer o referenciamento e o contrarreferenciamento em larga escala, com resultados muito rápidos, com possibilidades de resultado muito rápido. [...] em alguns casos a gente teve que criar instrumentos mais fortes de indução, como, por exemplo, no caso de creche. Tem uma política de creche e a gente vai pagar 50% a mais quando for identificado como atendido na creche uma criança de família beneficiária do Bolsa Família. Isso foi um caso clássico onde a gente sentiu a necessidade de ter que botar um recurso adicional para resolver isso. [...] A gente sabe que não é só uma questão de indução, é uma questão de custos adicionais, sim, que essas estruturas vão ter para fazer o atendimento. Tanto no caso da creche, quanto no caso da intermediação, para chegar nesse público vai exigir um esforço adicional do município, ele precisa ser remunerando de maneira diferenciada para isso, para que seja efetivamente interessante para eles. O Assessor de Trabalho, começou dentro da assistência, também com recursos adicionais, só que a coisa foi tão incorporada dentro da assistência que, neste ano, ao invés de ter recurso [...] do Plano BSM para lá, já foi incorporado dentro do orçamento da assistência recursos adicionais para isso, mas também foi uma forma de indução a partir da criação de novo programa e de recursos adicionais para dentro da assistência.”

Entrevistado G: “eu posso dar o exemplo agora de uma ação que a gente está fazendo, a gente está acreditando muito nela, que era o programa Saúde na Escola, que é um programa que existe desde 2007 do MEC, da Educação e da Saúde, e que a gente não tinha nenhum diálogo com o Bolsa Família. Era uma coisa paralela. E que agora a partir de 2013 a gente está levando para todos os municípios brasileiros, não necessariamente para todas as escolas, porque isso vai depender da capacidade de absorção num nível local das equipes da atenção básica. [...] O município adere como um todo e ele define, dependendo da sua cobertura da atenção básica e da capacidade de acompanhamento nas escolas, as escolas que ele vai inserir no programa. E agora a gente quis estabelecer um critério de priorização, que até então não existia. E que a priorização tem que ser o primeiro critério ter uma escola maioria Bolsa Família. Se for uma escola maioria Bolsa Família ela tem que ser priorizada na inserção do programa Saúde na Escola.”

Entrevistado I: “A gente sente que está melhor, melhorou bastante. Aquela matriz das ações [da saúde relacionadas ao PBF] [...]. Aquilo fez um milagre. [...] Porque aquilo veio num momento... porque aquilo ali coloca no mesmo plano aquela coisa chata do Bolsa Família, e as coisas novas, Rede Cegonha, Rede Urgência e Emergência, PMAQ, coloca tudo no mesmo plano. Ajuda a enxergar o Bolsa Família no contexto das novas políticas do MS. [...] Acho que contextualiza, ajuda um pouco a quebrar. [...] quando você coloca aquilo com interface com outras políticas, ajuda a reduzir um pouco aquele impacto negativo que as pessoas têm do programa.”

Entrevistado L: “Pra mim foi uma decepção no começo, e agora eu estou começando a enxergar de outra forma. Quando iniciou aquele Mais Educação, nós fomos chamados pelo MDS, primeiramente pelo MDS e depois pelo MEC. Eu achei estranho, eu falei: ‘gente mas não é um problema nosso, do MEC, como é que a gente é acionado primeiro por eles?’ E quando saiu aquela portaria falando do programa, um dos requisitos era o Bolsa Família. Mas na verdade o Bolsa Família estava na quinta opção. Eu disse: ‘olha não estou entendendo, se a gente vai fazer uma frente com as escolas, uma frente com os diretores em relação ao Mais Educação, da importância de se aderir e etc., como que o

Bolsa Família é o quinto na prioridade?’ Eu não consegui entender isso. E aí depois de alguns questionamentos lá, eles tiraram uma nova portaria dizendo que o Bolsa Família era o primeiro item. Eu falei: ‘bom, agora eu me acalmei’. Porque se a gente tem que atingir aquela criança que realmente tem dificuldade, aquela criança que tem uma vulnerabilidade, como é que nós vamos deixar essa prioridade ser a quinta? Essa agenda que nós tivemos, agora é o da Saúde na Escola, então agora estão englobando na verdade a [...] situação da frequência escolar.”

Entrevistado M: “ [A Secretária de Educação do município] está preocupada agora, lógico, com os recursos do Brasil Carinhoso que vêm por essas famílias que são beneficiárias, das crianças de 0 a 48 meses.”

NÍVEL HORIZONTAL INTERMEDIÁRIO

a) Coordenadores estaduais do PBF

Entrevistado L: “tudo isso que a gente desenvolve aqui eu tenho que passar aos meus amigos que são coordenadores em outros estados. Porque as dificuldades são iguais. Tanto que o Espírito Santo e o Paraná já me convidaram para ir lá dar um curso de capacitação para os operadores municipais deles. Eu fui, foram três dias de trabalho, para mostrar tudo o que eu faço, de que forma eu faço.”

b) Coordenações Estaduais Intersetoriais

Entrevistado A: “as comissões existem formalmente em todos os estados. E como uma boa surpresa elas funcionam, elas não estão só *pro forma* [...] nessas reuniões então, com umas quinze, vinte pessoas, porque aí chamava alguém da Proteção Básica, alguém mais da educação, alguém mais da assistência porque aproveitava as pessoas no momento [...]. [...] com o decorrer do amadurecimento das coordenações, áreas X ou Y podem participar opcionalmente e saiam e revezem, entrem [...]. [...] As realidades são diferentes. Agora a educação, saúde e assistência, por condição *sine qua non* das condicionalidades, tem que ter. As outras [secretarias], cada estado se adequaria.”

Entrevistado L: “ a gente faz até monitoramento de viagens juntos, [...] nós vamos em três áreas [...] Nós temos uma reunião mais ou menos a cada 15, 20 dias, não tem um calendário muito certo, porque depende da nossa agenda [...]. A gente se reúne e analisa os dados e as dificuldades.”

NÍVEL HORIZONTAL INFERIOR

a) Gestores municipais do PBF

Entrevistado D: “Muitas vezes é a própria Secretaria de Ação Social, Promoção Social, cada município tem um nome, que faz essa provocação na saúde, para que ocorra uma discussão: houve uma mudança, criou um índice novo, precisa ter uma cobertura diferenciada... às vezes isso chega na Secretaria de Ação Social e eles provocam a saúde, para que a gente tenha uma discussão global.”

Entrevistado F: “na Assistência Social são os coordenadores municipais do Cadastro Único e do programa Bolsa Família. Na assistência costumamos ter, em alguns municípios, talvez na maioria, mais que uma pessoa. Mas o máximo são duas, a não ser em municípios de maior porte. Em municípios de pequeno porte você tem um técnico de referência de média, entre 1 e 5, e nos outros um pouco mais”

Entrevistado J: “Desde 2005 a gente concentrou a Coordenação de Transferência de Renda e Benefício na Secretaria Municipal de Assistência Social. E aí então é quem coordena o Cadastro Único para programas sociais. [...] a secretaria [de assistência social] como um todo, nas suas três instâncias de atendimento, Básica, Média e Alta Complexidade, são os atores juntamente com as outras secretarias e os Conselhos de Direitos. [...] todo preenchimento de cadastro novo, de inclusão ou de alteração ele é feito no CRAS e é enviado para a nossa coordenação e aqui ele é digitado. [...] o CRAS faz o trabalho de busca ativa das famílias, saiu no SIGPBF [Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família] a listagem de descumprimento das condicionalidades, tem uma assistente social aqui que trabalha com a gente, ela divide por território de CRAS e por tipo de sanção, e aí isso é encaminhado para o CRAS, o CRAS faz uma busca ativa dos bloqueios e das suspensões, convida a família a vir aqui no nosso setor para um preenchimento do recurso. E as famílias de advertência, em um outro momento, é feito um trabalho com elas para não chegar ao bloqueio. [...] a gente pega os casos mais críticos. Da onde é que a gente define que vulnerabilidade é essa? É no momento em que a família vem ao nosso setor preencher o recurso e aí ela deixa vazar alguma coisa, ela fala de alguma coisa que nos faz pensar que essa família deva ser convidada para um acompanhamento mais de perto através do CRAS.”

Entrevistado K: “a política pública de assistência social tem um papel preponderante. Por causa do processo de cadastramento, acontece na maioria dos municípios na área da assistência social, é coordenado pela área de assistência social. O acompanhamento das condicionalidades que é feito pelas equipes dos CRAS, e a contrarreferência pelas equipes dos CREAS, que também faz a interlocução maior com a saúde e a educação. Termina que a assistência demanda mais até para as outras políticas do que ela é demandada. As próprias comissões intersetoriais do Bolsa Família, intergestores, elas terminam sendo coordenadas muito mais pela política de assistência social. Os diversos serviços, também, ofertados pela assistência social eles têm um foco e um atendimento ao público do Bolsa Família que é muito claro, e é muito próximo, então termina que a assistência social ela de fato está bem mais próxima, tanto do público do Bolsa Família como do próprio desenho geral do PBF.”

b) Responsáveis técnicos setoriais

Entrevistado D: “O município de grande porte tem uma estrutura maior para cuidar do Bolsa, vamos dizer assim. Então tem dois, três, quatro funcionários. Uma capital como São Paulo, que você tem zilhões de beneficiários, não dá para ficar com um cara. Agora, a maioria dos municípios são pequenos, 20 mil habitantes, 70, 80%. Então é uma pessoa que já acumula outras funções. Por um lado é bom porque ele não tem que ficar discutindo e fica tudo fragmentado. Em geral isso é acumulado pelo cara da Atenção Básica [à Saúde]. E a Atenção Básica ela tem por modo de trabalho uma reunião de equipe mensal, isso é o que é preconizado pelo Programa [Saúde da Família], é o ideal. [...] a gente sempre preconiza, sempre discute que é importante que a equipe de Saúde da Família se reúna com a coordenação pelo menos mensalmente. Localmente ela deve se reunir semanalmente, a Unidade [Básica de Saúde ou Equipe do Programa Saúde de Família]. O médico, com seus ACS, com seus enfermeiros, toda semana. E juntar todo mundo pelo menos uma vez por mês, porque lá você vai discutir tanto a sua cobertura de PSF, hipertensos, diabetes... e o Bolsa Família está lá, que é o que a gente discute. Suas pesagens como é que estão, suas gestantes, a vacinação. Então ele acaba entrando, vamos dizer assim, na agenda da Atenção Básica. Não tem uma agenda especial, nos municípios pequenos, mas isso é discutido internamente, em geral, desta forma. Por meio dessas reuniões das equipes da Atenção Básica ou da Saúde da Família. [...] Se o gestor [da saúde] vai conversar com o Secretário da Educação e o Secretário de Promoção [Social] e não promove essa conversa mais desarmada, é óbvio que na ponta é isso. E quando a ponta traz para ele uma conversa mais armada, ele tem que desarmar. [...] Com o passar do tempo, os técnicos que estavam na gestão passada à frente do programa, é uma análise que a gente faz, começam a ter mais permeabilidade no governo novo. E aí retoma essa discussão e ganha força. E os números também mostram isso, porque aí começa a crescer a cobertura.”

Entrevistado G: “Eu acho que qualifica, o cuidado. [...] qualifica na medida em que na hora que eu falo com o meu parceiro intersetorial, eu posso ter uma resposta mais efetiva do ponto de vista de atenção em saúde.”

Entrevistado I: “os municípios que estavam mais organizados continuaram bem, não houve grandes mudanças. Nos outros não, então a coisa é mais difícil.”

Entrevistado K: “As outras políticas também já entendem que elas têm um papel fundamental e que é um programa que tem ações intersetoriais. [...] e fazer essa interlocução mais direta com a política de assistência social. [...] termina que as próprias equipes técnicas estabelecem uma relação maior de parceria nas ações, mas as próprias gestões conseguem conversar mais, de forma ordenada sobre o que, como e quando fazer, planejar mais de forma conjunta. [...] Por exemplo, ações ligadas a área da educação, que ficavam muito centradas como sendo apenas da política pública da educação. Hoje a gente percebe que a partir dos diálogos, e de ações mesmo, até ações comunitárias que são feitas conjuntas com relação às famílias do Bolsa Família, isso levou, em muitos momentos, a política da educação a perceber que o público da educação é o mesmo público atendido pela política de assistência social, os serviços de convivência, e a estabelecer, em alguns momentos, metodologia de trabalho, trabalho nas comunidades com as famílias das crianças que estão sendo atendidas na escola, com alunos das escolas dessas comunidades, mas que são do público do Bolsa Família e são do público do Serviço de Convivência da área de assistência social. [...] e agora percebe que ele não é só o aluno, ele tem uma relação com a comunidade maior, ele é atendido também pela assistência social, e em muitos momentos, reuniões de pais e mestres, é convidada a política de assistência social para participar. E aí tem discussões na área, agente de saúde faz reuniões com a comunidade, já convida também os profissionais dos CRAS e dos CREAS. Muitas vezes até tendo como foco principal da discussão, das reuniões, até explanação sobre o próprio PBF, de um modo mais geral, e não só falar da sua condicionalidade ou só do papel da saúde naquela política. Então as outras políticas já conseguem estabelecer maior essa relação e convidar mesmo para ações de mobilização realizadas por elas.”

Entrevistado L: “se sobrou pelo menos um que era da gestão passada, ele já sabe como funciona, eles estão indo.”

Entrevistado M: “eu tenho que saber a frequência do aluno, não me importa se o pai está fazendo isso, você me faz um ofício que eu vou passar para a assistência social fazer a visita. Mas o meu papel é a frequência do aluno. Me falam: ‘tem criança que não está vindo, mas eu não quero dar falta para ela’, ‘não, você tem que me dar a falta para a gente poder saber o que está acontecendo, por que ela não está vindo. Às vezes está acontecendo algo na casa dela e ela não está contando aqui e está faltando e você não pode também ter pena’. [...] Então eu sempre tento bater em cima disso. Tem falta? Tem que mostrar. Os secretários municipais, os estaduais alguns, estão quebrando essa resistência, mas têm alguns que entregam desse jeito que eu te falei, às vezes fazem tudo errado, mas falam que fazem tudo certo e você não consegue que ele veja o outro lado. Falam: ‘estou cheio de serviço e tenho que fazer esse negócio também’. [...] este ano que nós estamos com diretores novos, secretários que alguns são novos, a maioria são antigos e tem um grupo muito bom. Eu fiquei sabendo que alguns diretores fizeram reunião com os professores, alguns. Eles são novos e estão com um certo medo, de vierem falar mesmo... que dá cadeia algumas coisas, depois paga cesta básica, o diretor, mostramos alguns exemplos do estado, e eles parece que passaram para os professores para ver se melhora esse aspecto. [...] Os diretores estão participando disso, coisa que nos últimos anos só praticamente o secretário ficava em cima. Então como a gente já trouxe o coordenador estadual para falar e tudo mais, e eles são novos, querem mostrar trabalho, vai ter eleição, então eles se preocuparam bem mais [...]. [...] No primeiro contato eles mandam e tudo isso é questionado via ofício para mim. Eu passo isso para a assistente social porque ela é quem tem que fazer essas visitas. Eles que tem que fazer isso. [...] Então eu localizo esse aluno, e aí eu passava para a assistência fazer a correção. [...] após o censo eu faço uma nova pedida para as escolas me mandarem as listas. E eles sempre fazem isso. Então eu faço isso três vezes por ano, e me ajuda muito. [...] eu tenho muito respaldo da Secretária de Educação. [...] Eu tenho muita confiança nos meus secretários [...]. [...] Uma vez a minha coordenadora falou: ‘você, eles têm que te respeitar, você é autoridade nesse sistema’.”

c) Comissões intersetoriais locais / reuniões de trabalho

Entrevistado G: “ter colegiados intersetoriais instituídos, no nível local. Acho que isso potencializa muito. O município de Belo Horizonte, por exemplo, estabeleceu isso de forma muito intensa. A gente tem exemplos de vários frutos positivos, tanto do ponto de vista de cobertura, mas de articulação intersetorial do programa. Então a existência desse colegiado intersetorial no nível local, que talvez ele possibilite esse diálogo, e esse planejamento conjunto. Isso no nível formal, de estrutura, de gestão.”

Entrevistado H: “As experiências mais positivas que nós temos visto são a constituição de comitês ou comissões intersetoriais locais. Vários municípios fazem isso [...]. [...] Nessas reuniões de trabalho a análise se dá, tanto dos dados de infraestrutura, como de perfil das pessoas atendidas, porque a vulnerabilidade, evidentemente, não é só do indivíduo, ela é também do próprio território.”

Entrevistado J: “A reunião tem sempre uma pauta prévia que as secretarias encaminham e gira em torno da questão do descumprimento das condicionalidades da saúde e da educação. E, também, com relação ao acompanhamento familiar, que é um sistema que o Governo Federal adota desde 2009, [...] onde a gente inclui essas famílias que estão mais vulneráveis. [...] É família a família, caso a caso e é apontado o caminho que cada uma deve, cada secretaria deve tomar com essa família. [...] a gente discute na Comissão Intersetorial daquelas famílias principalmente de bloqueio e de suspensão [...]. [...] O conselho é que está ali mais para ouvir e por que a gente pensou em colocar o conselho ali? Uma para eles saberem de tudo que acontece no Programa de Transferência de Renda do município. E outra para nos auxiliar lá na base, lá na comunidade, lá no território, em achar a família, buscar a família, já ter um conteúdo para estar conversando com ela e explicando o que de fato está acontecendo com o recurso dela, com o cadastro dela. É uma sensibilização assim de pé de ouvido entre os representantes do conselho e a comunidade local.”

Entrevistado K: “Mas que as próprias comissões intersetoriais, elas quando em conjunto, deliberam sobre o que gastar [os recursos do IGD], em quais ações gastar, isso já facilita muito também.”

Entrevistado M: “eu tenho mais contato com a assistência. Às vezes em uma reuniãozinha que nós temos a gente se junta os três, para conversar.”

d) Conselhos de usuários

Entrevistado H: “Outra discussão importante ocorre nos conselhos municipais, e alguns criaram conselhos locais, como a saúde tem também, conselhos para a participação dos usuários, vários CRAS também estão fazendo isso, ou comissões, para avaliação do próprio serviço. [...] Na Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2012 ele [o papel de articulação com usuários] está descrito como uma das estratégias essenciais para incentivar a participação dos usuários, e dos beneficiários. Ela não é obrigatória, mas ela está já indicada como fundamental.”

Entrevistado J: “Nós temos também uma outra coisa a nível de CRAS que são as Comissões Locais da Assistência Social. É feita uma eleição, de dois em dois anos, organizada pelo Conselho de Assistência Social, e esses atores do território também estão dentro do CRAS observando tudo que é feito e trazendo também demanda dos moradores para dentro do CRAS.”

e) Sistemas informatizados

Entrevistado C: “nos anos de 2012 e 2013, a única coisa que teve foi a geração da lista, que já era um instrumento que tinha, o próprio SICON já fazia isso, então você gera a lista de crianças de 0 a 48 meses de famílias beneficiárias do programa”

Entrevistado G: “eu necessariamente tenho que ter um diálogo, que é o diálogo entre áreas vizinhas. Então o indivíduo que mora em um dado município, mas ele é acompanhado em uma Unidade Básica de Saúde de outro município. Então hoje a gente já aperfeiçoou o sistema de informação, de tal forma que a gente consegue contar para o município que olha, eu acompanhei essa família, não entra no meu cálculo do acompanhamento das condicionalidades, mas eu consigo lançar essa informação para o outro município. A gente aperfeiçoou esse mecanismo. E acho que esses micro acertos nos sistema de informação facilitam o diálogo.”

Entrevistado J: “através do SIGPBF, sobre os dados dos relatórios do MDS, eu tirei um relatório sobre as questões sobre transferências de renda, atualizado de março de 2013”

f) Cursos de capacitação

Entrevistado J: “Nós somos coordenadores, também, de todo o Cadastro Único do município, e já realizamos oito capacitações de entrevistadores, onde incluímos também a Média e a Alta Complexidade [do SUAS], porque entendemos que a abordagem de rua, o Centro POP [para população de rua] e o pessoal da Alta Complexidade, dos abrigos, eles também têm que estar aptos a preencher o Cadastro Único porque o tipo de clientela que atende é uma clientela mais diferenciada, com rompimento de vínculo e não adianta a [Atenção] Básica querer chegar perto dessas comunidades que é mais difícil. Porque o vínculo tem que estar estabelecido com a [equipe de] abordagem ou com o Centro POP ou com o CREAS, então, essas pessoas também são capacitadas e treinadas para preencher o Cadastro Único [...]. [...] todas as pessoas, todos os técnicos, todos os auxiliares administrativos, todos os psicólogos e assistentes sociais já fizeram a capacitação da versão 7 [...]. [...] nós já fizemos seis seminários do Bolsa Família, o próximo será em novembro e [...] nós vamos falar da mudança das condicionalidades, trazendo alguém de Brasília para falar sobre isso e a implicação. E vai ser um seminário, exclusivamente, para o público do Bolsa Família que está em alta vulnerabilidade, as pessoas em bloqueio e suspensão.”

g) Procedimentos operacionais

Entrevistado C: “Tinha uma coisa que é essa: ‘Ah, eu identifico um problema e encaminho para educação’. É uma ação específica da assistente social. O que a gente faz agora é: ‘eu tenho esses milhões, essas centenas, ou essas dezenas de milhares de crianças aqui, e estou encaminhando direto, fazendo o referenciamento direto para a educação de que essas têm que ser crianças prioritárias’. [...] você gera a lista de crianças de 0 a 48 meses de famílias beneficiárias do programa e o que [a coordenação do] Cadastro fazia era encaminhar isso para a educação. E a educação batia isso com a lista, quando tinha a lista das crianças matriculadas, quando não tinha ia lá, de creche em creche dizer, essa está, essa não está, era um *check list*. Quando podia fazer isso com um sistema de batimento, melhor ainda, mas, antes da adaptação do sistema, nesses dois anos, você já tinha um processo de integração de ferramentas existentes sendo utilizadas por áreas setoriais diferentes. Então a educação só usava informações do Bolsa Família para fazer o acompanhamento de frequência.”

Entrevistado M: “O aluno faz a matrícula, a gente tem no próprio requerimento de matrícula nós temos o questionário se participa de um programa social e se ele disser sim, nós temos um selinho que é do Bolsa Família, um selinho amarelo com verde, Bolsa Família em verde, bem chamativo, e ele gruda esse selinho no requerimento. A partir desse momento ele já sabe que esse aluno é do Bolsa Família, os professores vão saber, se precisar da pasta, vão saber que é do Bolsa Família. [...] tem uma coisa local que eu que fiz, que a gente tem, que é um lembrete para os pais, porque muita coisa que acontece aqui é que os pais também eles esquecem que têm as responsabilidades deles. Eu fiz um papelzinho-lembrete que tem os deveres dos pais, as obrigações dos pais, então, o pai vem aqui, ele pede uma providência na escola, o secretário municipal pegou a pasta e viu o selinho, ele sabe que é do Bolsa Família, então ele entrega esse papel para o pai e fala: ‘olha pai, tá aqui o seu dever e o que você tem que fazer’. Então, ele vai mudar de cidade, a primeira coisa que ele tem que fazer é procurar um

Operador Máster para transferir a Bolsa, então tem todos os deveres deles numa cartilha no CRAS, que eles mesmos, às vezes eles nem sabem, às vezes eles foram lá e fizeram o cadastro e recebem [o benefício], mas eles não têm orientação, eu não sei como é essa parte do CRAS, mas eu bolei isso aí. E também a gente fez atestado de vaga, para a gente poder saber onde é que esses alunos se movimentam aqui dentro da cidade porque eu não tenho um sistema, sinto muito aqui mas eu não tenho um sistema educacional que eu possa localizar se ele saiu de uma escola X e foi para uma escola Y e eu não estou sabendo disso, eu não tenho isso. Então a gente criou um atestado de vaga, porque a gente dá a declaração e ele vai para outra escola, faz a matrícula, ele pega o atestado de vaga e devolve para lá quando vir buscar a transferência. E assim a gente sabe dessa movimentação aqui dentro da cidade. Se é para fora é um pouco mais difícil, mas aí, é lógico, a gente joga para os pais porque aí a gente já passou essa cartilha para eles e tem que fazer esse contato quando chegar em outro local. Tem toda uma cartilha e isso foi criado aqui pela gente mesmo e ajudou muito nos não-localizados. [...] O que eu desenvolvi antes disso: eu tive que pedir para cada escola [...] me mandar a listagem em formato de Word, ou de Excel, e nisso eu fui copia e cola numa lista só. [...] Que são todas as escolas do município, todas as escolas do estado, todos os alunos do município, todos os alunos do estado e mais de uma creche que é ligada à Prefeitura. Ai eu vou, a partir disso, isso há anos eu faço, isso me ajuda muito, eu vou no “Ctrl+L” no Word, e vou localizando os alunos. Isso me ajudou muito [...]. [...] Então eu localizo esse aluno, e aí eu passava para a assistência fazer a correção. [...] comecei a entender, mandar para a escola o aluno, a escola falava que não era meu, aí mandava para a assistência, porque a assistência que tava localizando no começo, e ela falava: “não, ele está lá na escola”. Ficava naquele pingue-pongue. Eu peguei e falei: não, alguma coisa está errada. Eu parei tudo no não localizado, fui lá para cima. E foi aí que eu tive a idéia de fazer no Word, as listas mesmo, cada um pro seu, e descobri que o cadastro da assistência era dois anos atrasado. Foi quando eu comecei, eu falei: então, vamos pelo censo on-line, e vamos procurar pelo censo para ver o que é que dá. Comecei a achar crianças em Roraima, Ceará, Rio Grande do Sul, Paraná, etc. [...] os meus secretários, eles mesmos fazem o sistema. Eles fazem e me mandam os relatórios impressos, para eu poder saber onde é que estão os não localizados deles. [...] eu mando um ofício, o municipal tem que lançar até 5 dias úteis, após [o dia] que abre o sistema e me entregar o papel no máximo uns dois dias depois. Geralmente quando eles lançam, eles já me entregam.”

h) Índice de Gestão Descentralizada

Entrevistado B: “eu acho que o IGD tende a ser neutro, com uma ligeira tendência a melhorar a questão da relação intersetorial no nível local. Ele tende a ser neutro porque independentemente do município receber o incentivo monetário por aumentar a taxa de acompanhamento de condicionalidades, na verdade esse recurso fica na maior parte das vezes dentro da administração da assistência social e do Bolsa Família, portanto você não tem incentivo financeiro que acabe chegando na educação e saúde. Na margem, você pode melhorar, mas é marginalmente, você compra um computador para a área de saúde, ou compra uma balança, ou compra um equipamento qualquer, faz um pequeno investimento na área de saúde que ajuda você a fazer o acompanhamento de condicionalidades. Mas isso é na margem, a gente sabe que na maior parte das vezes os recursos ficam dentro da área de assistência social, mesmo porque as áreas de educação e saúde têm financiamentos próprios, então a tendência é fazer com que o recurso da área de assistência social fique dentro da área de assistência social. Obviamente o município tem interesse em receber mais recursos e a administração municipal pode se mobilizar, e portanto mobilizar as áreas de educação e saúde, para que na outra ponta você receba mais recursos na área de assistência social.”

Entrevistado I: “Por que não acaba logo com essa história de dizer que IGD é pra ser usado pelas três? Eu já vivi a situação de estar trabalhando no município e o meu computador estar uma porcaria. E aí o colega da assistência social pegou o computador da sala dele, quando ele viu o estado do meu computador, pegou o computador da sala dele, levou no mesmo dia e pôs na minha sala ‘você vai trabalhar, porque com isso não dá’. Mas aí os tribunais, o tribunal de contas vai dizer que isso não pode. Então, não pode, não faz mais isso, não vamos usar o IGD com essa história de que pode ser usado, porque se não pode, não pode. Para a gente não ficar trabalhando com, acenando com uma

possibilidade que na prática não está sendo mais viável. A gente até sabe que alguns municípios conseguiram fazer isso, comprar carro para a Saúde trabalhar melhor, para localizar, fazer busca ativa, fazer algumas coisas, mas me parece que na prática existe uma certa resistência em se aceitar esse tipo de uso de recurso público. Então eu acho que tem que ser repensado. [...] dificulta para a saúde e dificulta para o intersetorial. Porque o intersetorial acaba olhando a saúde como os 20%. A gente é visto como os 20%, os 30%. A gente não é visto como a qualidade, ou como a possibilidade de integrar. A gente é visto como a meta, e se não cumprir a meta vai cortar o dinheiro. Da forma como tem sido vista não favorece a intersectorialidade de jeito nenhum.”

Entrevistado J: “O IGD [...] só é utilizado pela Secretaria de Assistência. E foi um acordo feito entre os secretários das três pastas, considerando que a assistência social é a que detém o menor recurso para gerir os seus programas, projetos e ações. Tanto a educação quanto a saúde abriram mão desse dinheiro que seria repassado a uma e a outra.”

Entrevistado K: “ O IGD eu acho que foi o maior ganho nesse processo da gestão. Porque isso ampliou a capacidade de gestão nos municípios, de estruturação, principalmente na política de assistência, porque como o IGD é um recurso que entra via o fundo municipal de assistência social, ele termina dando condição a uma maior estruturação da gestão na área da assistência social. Também a gente percebe, como eu tinha dito antes, que a gestão da política, a gestão do programa e a coordenação do programa, na maioria absoluta dos municípios brasileiros estão na área da assistência social, também demanda um gasto maior de recursos na área da assistência social. [...] exige realmente um grau de amadurecimento dos gestores municipais e também requer um processo de negociação, porque se tratando de recursos, as políticas públicas, cada uma têm as suas demandas, e termina que, como o recurso vem via fundo municipal de assistência social, a assistência social da maioria dos municípios coordena o programa e tem a gestão dele, então também demanda mais recursos para utilização nessas ações. Entendendo que a política de saúde e educação, por terem já os índices constitucionais estabelecidos, elas terminam tendo um pouco mais de recurso do que a assistência. Então os recursos do IGD terminam sendo mais utilizados pela assistência social, [...] mas no que diz respeito às ações intersectoriais, eu entendo que hoje isso já acontece de forma mais fluente e tranquila, não existe tanta concorrência, como no início, talvez, em alguns momentos existia mais, uma certa concorrência pelo recurso. Então qual política vai utilizar mais. Mas hoje não tanto. Há um entendimento mais tranquilo. [...] É óbvio que os secretários de assistência, por ser via fundo de assistência, são os gestores desse recurso e são também os que prestam contas dele, junto às instancias de controle.”

Entrevistado M: “vai mais para a assistência. [...] essa gestão eu ainda não usei. Mas na gestão passada, [...] geralmente o que eu pedia eu ganhava. Eu pedi o computador, [...] uma cadeira, [...]. [...] essas coisinhas de praxe. [...] eu não preciso de carro, de gasolina, nem nada. [...] Eu vejo que muitos colegas meus ficam loucos, ‘tem que ir lá na escola procurar aluno’ ‘eu tenho que pedir gasolina’.”

ELEMENTOS CONTEXTUAIS

Entrevistado A: “a gente pega as brechas das oportunidades de uma construção política e avança nas questões conceituais, então, foi um gancho fundamental para que a gente pudesse se aprofundar e chegar mais perto dos ministérios e falar que condicionalidades é o enfrentamento do ciclo intergeracional da pobreza. [...] Então uma aproximação como essa junto ao MEC e ao Ministério da Saúde favorece, construção conceitual é feita aproveitando a janela de oportunidades [...]. [...] Podemos do ponto de vista de conceitos chamar a atenção e aproveitando essa janela de oportunidades que não se trata de dicotomias e rivalidades entre focalização e universalismo. A gente pôde, com isso também, aprofundar mais fortemente, nas nossas interlocuções, aproximações com os ministérios ou com os parceiros federativos, o tema da desigualdade.”

Entrevistado B: “frequentemente, no Bolsa Família, os melhores resultados vêm de onde você não esperaria. [...] os melhores índices de focalização são os da região Nordeste. Que seria a região hoje com, enfim, ao menos a princípio a menor capacidade administrativa, as prefeituras com menor capacidade administrativa, mas são os municípios que têm apresentado os melhores resultados do Bolsa Família. O que mostra que a agenda, e a importância que se dá para a agenda, é um elemento valioso. Às vezes você tem uma estrutura administrativa deficitária, mas se a agenda é importante para o poder público local, a coisa funciona. Então o que se tem no Nordeste hoje eu acho que é em grande medida isso, como a pobreza é uma questão política importante, relevante, você tem administrações que funcionam. É muito mais difícil fazer funcionar em uma cidade [...] em que a taxa de pobreza, extrema pobreza, é reduzida, [...] e a pobreza está escondida, não é fácil de achar, está diluída, você está falando de cidades grandes, [...] você tem deseconomias de escala grandes no programa. Então você tende hoje a encontrar melhores resultados do programa em estados e cidades com esperada menor capacidade administrativa, especialmente na região Nordeste. [...] estados [...] estão entre os piores mesmo que a gente saiba que são os estados a princípio mais ricos, com maior capacidade de financiamento de suas políticas, com maior capacidade administrativa, etc. O que explica isso é muito difícil, a gente ainda não tem uma explicação clara disso. Uma das hipóteses é que agenda da pobreza é muito mais importante para onde a pobreza é mais presente, e portanto a mobilização municipal se dá muito mais. [...] eu diria que a importância da agenda política uma vez estruturada a capacidade de resposta, ela tende a ter maior adesão nos municípios em que a agenda é mais importante. Municípios mais pobres, se você der os instrumentos para eles lidarem com a pobreza, é óbvio que isso vai ser uma coisa que o município vai abraçar mais do que até outras ações que eles poderiam ter, porque isso tem um impacto grande da sua população. Ao contrário de regiões mais desenvolvidas em que se você abraçar essa agenda e deixar outra de lado, muito provavelmente o retorno que você vai ter com esse tipo de postura vai ser muito menor porque você está tratando de um grupo, naturalmente, menor dentro da população. [...] Eu acho que tem a ver isso, com o tamanho do problema, o impacto que as políticas têm, e a capacidade do município de perceber o quão atrativa é essa agenda política, essa agenda de política pública, em termos políticos, porque esse é um diálogo que sempre vai existir na tomada de decisão do poder público local, estadual ou nacional, um diálogo, a inter-relação entre a política pública e a política de fato, os interesses políticos de fato. [...] com as mudanças que você tem na administração municipal boa parte da memória que existia vai embora, então você tem que recomeçar. Esse ano é um ano de recomeço muito forte, não só na área de Assistência Social na qual a gente está, mas como também na área de Saúde e eventualmente na área de Educação. Na área de Saúde você tem uma descontinuidade das políticas muito grande no final do ano passado, todos os indicadores da área de Saúde caíram no nível municipal por conta dessa questão de descontinuidade, então nós tivemos um impacto brutal na mudança de prefeitos, que foi uma coisa grande, uma coisa de 70% de prefeitos deixou, 30% foram reeleitos, então é uma descontinuidade administrativa significativa.”

Entrevistado E: “essa questão da intersetorialidade é um grande desafio. Primeiro, porque envolve uma questão cultural. A nossa cultura patrimonialista, individualista, fragmentada, ela se faz nas caixinhas, isoladas. [...] Você dialogar com as diferentes áreas, não é fácil. [...] a intersetorialidade, para mim, ela está inacabada, ela precisa de uma indução muito forte. [...] Porque enquanto nós estivermos pensando em caixinhas... [...] é essa articulação interna que a gente precisa, é sair desse universo que se fecha muitas vezes, que é cultural do nosso país, e a gente enraizar. [...] uma coisa que é muito evidente é que as nossas práticas como política [...] vão se reproduzindo. Se eu penso a política de forma autoritária, ela vai se reproduzindo. Se eu estou fragmentado dentro do ministério [...], eu me fragmento no estado, eu me fragmento no município, eu me fragmento dentro da escola.”

Entrevistado H: “intersetorialidade [...] enquanto conceito ele é defendido por todos. Mas depois cada área tem sua forma de aplicação. Faz parte da constituição de uma política pública ter especificidade das suas atribuições, ter uma organicidade, ter um financiamento exclusivo, com estruturas e lógicas de funcionamento próprias. Assim, embora desejáveis, na ponta é muito difícil ter abertura e dinâmicas de compartilhamento de responsabilidades entre entes interfederativos e depois entre as respectivas áreas de execução. Porque cada um fica na sua rotina, e há também a cultura de defesa das suas atribuições e de sua correspondente execução com a maior qualidade possível, dentro de suas

prerrogativas. Então, acho que a primeira coisa difícil é cada qual sair das suas respectivas áreas, e poder enxergar que não consegue garantir proteção social integral de forma isolada, por uma única política pública. Do ponto de vista do discurso isso é bastante desenvolvido, do ponto de vista da intervenção prática isso é muito difícil. [...] acho que uma grande dificuldade é a questão de entendimento cultural acerca da política de assistência social, que ainda é vista sob a lógica anterior e tradicional, de solidariedade, de assistencialismo, de clientelismo, de filantropia. Então quando você tenta fazer essa articulação lá na ponta, nem sempre há o reconhecimento de sua função atual de garantir proteção social, assegurar direitos socioassistenciais e realizar a vigilância socioassistencial.”

Entrevistado I: “eu acho que o olhar hoje do Bolsa Família ainda é muito programático. Ainda é alguma coisa muito burocrática, voltada ao cumprimento de prazos, ao cumprimento de coberturas, e muito quantitativo. Com muito pouco ou quase nenhuma reflexão sobre o que é isso dentro de uma política universal [...]. Que se propõe a incluir as famílias, todos os usuários. E na verdade o Bolsa Família, como tem sido trabalhado, no meu entendimento, ele cria uma categoria de pessoas dentro dos usuários que são os beneficiários do sistema. E que de uma maneira geral a gente acaba oferecendo para essa categoria de usuários um reduzido leque do que a gente tem de oferta [...]. Eu não faço nenhuma leitura ampliada das necessidades dessas famílias, da questão da vulnerabilidade social que elas têm, das dificuldades que elas têm de se vincular a um território, de ter acesso a serviço [...]. E o pior, não só eu crio uma categoria de oferta de serviço, como eu crio dia para aquele beneficiário, crio a fila daquele beneficiário, crio um estigma dentro do próprio serviço para aquele beneficiário. [...] a forma como isso tem sido posta só cria, no meu entendimento, cisão, estigma, exclusão. [...] a coisa foi colocada de uma forma tão fechada que vira ruído. Você fala de Bolsa Família e as pessoas têm uma reação ruim. Parece que você está falando de uma coisa chata, ruim, desagradável. Cria uma barreira mesmo na escuta das pessoas, do que é aquilo. [...] E é terrível a gente prestar atenção no discurso da condicionalidade, da condição para o pobre. Eu acho que esse discurso da condicionalidade leva a um ‘não me importo se eu vou catar ele no meio da rua’, porque a condição que ele tem para receber esse dinheiro[do IGD] é essa. Então reforçar esse lado da condição e não se ter nenhuma visão crítica sobre o que está se fazendo com essas pessoas [...]. Quando se coloca a coisa assim, acho que, tão nociva. A gente embarcou nessa história. Tem que fazer muita força para virar isso, esse jogo.”

Entrevistado K: “para além desse desenho geral, os municípios eles vão estabelecendo formatos e maneiras muito específicas, dependendo do porte do município, dependendo da cultura também, de interdisciplinaridade [...] às vezes existe muito um discurso da interdisciplinaridade, mas ainda existe muita dificuldade desse processo mais operacional, principalmente nas pontas. Ainda não é algo que inclui todos os lugares e todo o País. Até porque a questão mesmo de trabalhar de forma interdisciplinar ainda é algo que, e intersetorial principalmente, é algo que ainda tem uma certa dificuldade nos mais diversos ângulos, tanto no governo federal, estadual e municipal. Ainda existe uma cultura muito individualista nas gestões, meio de cada um ficar no seu quadrado. [...]. Eu acho que a mídia dificulta. E aí a gente está falando de uma mídia que realmente trabalha em prol de uma camada que não está nem aí para o Bolsa Família e nem para o público do Bolsa Família. Então é uma mídia preconceituosa que ela termina passando uma imagem complicada, e que dificulta, inclusive, para esse público que deveria entender a família e as vulnerabilidades, o que é uma família vulnerável, como a classe de professores, como a classe de médicos. Mas não. Se coloca ainda de forma muito preconceituosa. Então acho que isso dificulta a ação como um todo. Eu acho que a linguagem precisa também ficar mais clara, para todos os públicos. Se a gente trabalha os nossos instrumentais, se a gente trabalha os nossos informes com a linguagem menos técnica. [...] ainda existe muito preconceito. Como se o público do Bolsa Família fosse um público mais acomodado, como se as mães que tem crianças que são do Bolsa Família tivessem que ter obrigações diferenciadas. [...] o Bolsa chegou a um grau, e aí acho que isso foi um grande avanço, uma coisa fantástica, de política pública, acho que raros prefeitos hoje, muito raros, se envolvem com o Bolsa Família. Eles têm plena noção de que é um programa federal, que tem que ter critérios muito claros, de que as equipes técnicas têm que funcionar, e a maioria deles não se envolve. E eu diria que até por medo, por medo das instâncias de controle [...]. Talvez precisassem até se envolver mais, se envolver mais para essa articulação. Mas eu percebo que os prefeitos eles meio que tem um medo. Eles tem medo de se envolver para não ter

problema, depois, dizer assim: ‘olha, teve uma articulação, ou influência política’, medo do TCU, medo da CGU, e até também porque, se prefeito se envolve, termina que ele tem danos político-partidários. Porque, se prefeito se envolve, a população vai achar que tem dedo do prefeito, ou seja, que o prefeito pode inclusive interferir em quem vai receber o benefício, quem vai deixar de receber. Então eu acho que hoje os prefeitos são totalmente neutralizados nesse sentido. E, nesse sentido, foi um avanço, de dizer: política partidária ela não interfere no que diz respeito ao programa Bolsa Família. Isso nos municípios eu acho que avançou muito. Então realmente está bem no viés técnico mesmo. E o usuário, o usuário e beneficiário do programa, ele também tem um grau de amadurecimento, apesar das vulnerabilidades, [...] eles têm noção dos direitos, e eles já sabem os caminhos a seguir e já sabem também onde cobrar, e já sabem inclusive que onde tem falha, aonde recorrer. Vão ao Ministério Público. [...] Pode ser, porque o Brasil é imenso, que em alguns lugares ainda exista manobra política, mas o que a gente percebe, na maioria das vezes, é que realmente a parte de manobra política não dá mais. Aquela história de ‘se não vota, não recebe o Bolsa Família’, ou que vai cortar, ou que vai ampliar, não dá mais para contar esse conto, os beneficiários não caem mais nisso.”

Entrevistado L: “Nós estamos passando novamente por uma dificuldade, porque isso não é bem claro ainda para muitos gestores, a questão da importância do Programa dentro da educação; eles têm visto o programa, na verdade, como um programa assistencialista. [...] o que a gente recebe muito de reclamação de diretores é que esses alunos do Bolsa Família, a grande maioria, são alunos difíceis, que não querem estudar [...] se nós somos educadores, nós temos que achar uma forma de despertar nesses alunos a vontade de querer estudar. [...] a gente encontra esse problema também nos professores, que estão desestimulados, e que muitas vezes falam assim ‘ai esse menino só me atrapalha na sala, então vou dar presença para ele e deixar ele sair’, quer dizer, ele não pensa como um educador, ele pensa em se livrar de um problema. [...] o pessoal adora trabalhar em caixinha. Cada um na sua caixinha e ninguém mete o nariz na outra caixinha. [...] Existem colegas minhas que estão com dificuldades terríveis, mesmo. Até mesmo de intersetorialidade, até mesmo de chegar os programas. Porque as pessoas ainda tem muito medo do que irão perder, então ‘se eu contar o que eu faço no Bolsa Família alguém pode ficar no meu lugar’. Eu acho que a gente ainda tem muito esse medo. [...] a gente está tentando fazer esse trabalho novamente, porque um dos problemas muito sérios é quando a pessoa está praticamente preparada para o programa, aí há mudança. Muda a prefeitura, muda o pessoal. Há uma rotatividade. A pessoa que começa tem que começar novamente do zero até dar conta de tudo o que tem que dar. [...] esse ano está sendo mais complicado porque houve mudança de prefeituras, e aí houve uma mudança radical nos municípios. [...] então a gente está tendo que fazer todo o trabalho novamente”

Entrevistado M: “O que eu vejo muito, no meu entender, ainda tem um pouco do preconceito ‘Ah, é Bolsa Família’. Têm alguns secretários que me falam: ‘esse aqui o pai pega para comprar bebida’ [...]. Os professores eu vejo muito dessa coisa, um pouco, acredito, de preconceito, porque tem muito professor que fala: ‘os piores alunos são do Bolsa Família, são os bagunceiros.’ E às vezes não é isso, às vezes está com problema em casa, alguma dificuldade. [...] O questionamento do diretor, de secretário, de professor, ele quer te passar uma visita para um pai, que chegou de carrão lá na frente para levar o menino, e a professora já olha e diz: ‘olha, aquele menino lá não precisa, o pai tem uma baita de um carrão, tem um mercado lá na vila e tem o fulano aqui que é pobre e que não tem nada.’ Isso chega para mim.”

ELEMENTOS INDIVIDUAIS

Entrevistado A: “depende muito das particularidades de cada estado, se porventura o gestor do Bolsa é um cara habilidoso que consegue colocar na mesa, avançar, então depende também muito disso. [...] um Coordenador Estadual gestor mesmo, que tenha competência, habilidade, agilidade, ele consegue resolver duas encrencas, avançar em duas encrencas que é colocar os atores para trabalhar junto, por exemplo, fazer viagens integradas pro estado, para os municípios, isso segundo o IGD, e ter habilidade

para junto com a área de finanças e contabilidade do estado, que também tem muita dificuldade de comprovação de gastos, de usos, de auditorias que também deixa os entes subnacionais às vezes meio que temerários de usar o IGD. Os gestores que têm essa habilidade gerencial de lidar com finanças, contabilidade, prestação de contas e essa habilidade de trabalhar de forma motivadora e integrada aí o uso é muito potencializado.”

Entrevistado B: “quando a gente está falando de grandes questões, a gente frequentemente esquece esse nível, o nível pessoal, o nível das capacidades, dos contatos, a gente prefere pensar em como as estruturas estão operando, mas não, tem uma questão que acho que é pessoal. No caso da área de educação, o atual Diretor de Condicionalidades veio da área de educação. Mais do que isso, é um especialista nessa área, tem doutorado nessa área, milita nessa área há bastante tempo, então isso tem um certo papel de facilitação do diálogo.”

Entrevistado D: “não é algo que eu digo assim, pego a minha pauta e está lá, Bolsa Família. Vai muito ainda da sensibilidade daquele gestor, daquele gerente, daqueles trabalhadores. [...] Isso não é fácil [interação entre equipes da saúde], não vou dizer para você que é uma rotina não. Isso vai muito da personalidade do enfermeiro, ou do médico, daquela equipe.”

Entrevistado I: “ Em alguns municípios o pessoal até consegue operar bem com escolas da rede estadual, mas isso depende muito da comunicação pessoal, da relação pessoal das pessoas no território.”

Entrevistado K: “a gente tem escolas, e professores de determinadas escolas, que eles entendem mais, trabalham mais, se articulam mais com o próprio assistente social, com o próprio agente de saúde da área. E outros não tanto.”

Entrevistado L: “Eu acho que a gente depende mesmo é de quem está na frente, encabeçando o programa. [...] Quando quem está conduzindo o programa tem essa visão a gente ganha muito. [...] eu vejo que depende muito de quem está à frente. O [atual Diretor de Condicionalidades do MDS] pra mim foi uma grande perda na educação, mas eu acho que tivemos um grande avanço com o MDS.”